

**El refuerzo de la feminización de la pobreza a través de la implementación de los  
Programas de Transferencias Condicionadas**

**Shidhjmatnj Pardo Bohórquez**

**Directora de tesis: Patricia Herrera Kit**

**Universidad Externado de Colombia  
Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales**

**Tesis para optar por el título de Maestría en Gobierno y Políticas Públicas  
Bogotá, 2017**

# Contenido

<b>Introducción</b>	6
<b>Capítulo I</b>	13
<b>El feminismo, su influencia en la vida de las mujeres y en las políticas públicas</b>	13
Feminismo: transgresión, subversión y tránsitos	14
El voto, las reivindicaciones y la igualdad	16
Lo personal es político	17
Feminismo Latinoamericano	19
Incursión de feminismo en el Estado	21
Feminismo Institucional	22
Teoría Feminista y políticas públicas	23
<b>Capítulo II</b>	35
<b>La pobreza oculta de la dependencia</b>	35
Las mujeres, las más pobres entre los pobres	36
Del Enfoque de Mujer en el Desarrollo y Género en el Desarrollo	42
Modelo neoliberal y sus afectaciones a las mujeres	47
<b>Capítulo III</b>	52
<b>Los PTC y las mujeres</b>	52
Los PTC – atacando las causas de la pobreza	53
Los PTC en América Latina	57
La feminización de la pobreza, las mujeres y los PTC	65
Los PTC y la afectación de la autonomía económica en las mujeres	69
Avanzando hacia la igualdad	74
<b>Capítulo IV</b>	76
<b>Más Familias en Acción, el PTC colombiano</b>	76
MFA una estrategia de superación de la pobreza	76
Familias en Acción, el inicio de su implementación	77
La Ruta de Acceso a MFA y su funcionamiento	80
<b>Estudio de caso</b>	87
Madrid – la Flor de la Sabana	87
Autonomía de las mujeres	92

Pobreza	97
<b>Consideraciones finales</b>	103
<b>Bibliografía</b>	109
<b>Anexo 1.</b>	117

## Lista de ilustraciones

Ilustración 1: Definiciones de feminización de la pobreza.....	37
Ilustración 2: El género en el desarrollo.....	43
Ilustración 3: Importancia de los ptc para las mujeres pobres .....	67
Ilustración 4: Razones para el rediseño del programa familias en acción .....	79
Ilustración 5: Valor mensual de incentivo de salud .....	82
Ilustración 6: Valor incentivo mensual de educación .....	82

## Lista de tablas

Tabla 1: Etapas de la incorporación del género a los programas y políticas .....	26
Tabla 2: Algunos conceptos diferenciadores .....	32
Tabla 3: Modelos de Desarrollo y el papel de la mujer.....	40
Tabla 4: Enfoques de políticas dirigidas a las mujeres del tercer mundo.....	45
Tabla 5: Programas de transferencias condicionadas en América Latina.....	58
Tabla 6: Cobertura de programas de transferencias condicionadas en América Latina .....	63
Tabla 7: Instituciones para implementación de Familias en Acción .....	77
Tabla 8: Objetivos FA-MFA.....	80
Tabla 9: Requisitos iniciales de ingreso.....	81
Tabla 10: grupos mfa por ipm .....	81
Tabla 11: Condiciones de salida del programa.....	83
Tabla 12: resultado de las evaluaciones fa 2002 y 2003.....	84
Tabla 13: Resultado evaluación familias en acción 2010 .....	85
Tabla 14: resultados evaluación más familias en acción 2012.....	85
Tabla 15: Titulares de responsabilidades por sexo y ubicación geográfica en el municipio.....	89

## Lista de gráficas

Gráfica 1: América Latina (nueve países): número total de horas destinadas al trabajo remunerado y al trabajo doméstico no remunerado, por sexo, alrededor de 2009 (en promedio de horas semanales o diarias).....	70
Gráfica 2: América Latina (7 países): dedicación del trabajo doméstico no remunerado por sexo y grupo de edad. (N horas semanales) .....	70
Gráfica 3: América Latina (Promedio simple de 16 países) a Índice de feminidad de la pobreza e indigencia, alrededor de 1994 A 2011. (En porcentajes) .....	71
Gráfica 4: Titular de responsabilidad .....	91
Gráfica 5: Hijas/os en la familia Vs hijas/os en el programa .....	92
Gráfica 6: tiempo de permanencia en el programa .....	92
Gráfica 7: Ocupación .....	93
Gráfica 8: Responsable asistencia controles médicos.....	94
Gráfica 9: Responsabilidad de permanencia en el colegio .....	95
Gráfica 11: Dificultades cumplimiento requisitos (control médico) .....	96
Gráfica 10: Dificultades cumplimiento requisitos (asistencia al colegio).....	96
Gráfica 12: Fuentes de ingreso del núcleo familiar.....	98

Gráfica 13: origen de los recursos que percibe el núcleo familiar .....	98
Gráfica 14: Complementariedad con otros programas institucionales (municipales) .....	99
Gráfica 15: Complementariedad con otros programas institucionales (del orden nacional) .....	99
Gráfica 16: Programa MFA - cambios positivos .....	100
Gráfica 17: Percepción de pobreza .....	101
Gráfica 18: Cambio de Actividad .....	101

## **Introducción**

"Las restricciones que la educación y la costumbre imponen a la mujer limitan su poder sobre el universo". Simone de Beauvoir.

El Primer Objetivo de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de Naciones Unidas es el Fin de la Pobreza, y el quinto, es la Igualdad de Género; en total son 17 objetivos que Colombia como país miembro suscribió y se comprometió avanzar en su cumplimiento. Esto será un enorme reto en Colombia, no sólo por lo que le corresponde en la defensa del enfoque de género en cumplimiento de los compromisos internacionales, sino para hacer los ajustes institucionales que se requieren y que han exigido y solicitado las mujeres para que sean consideradas y tratadas como sujetas de derechos y no sólo corresponsables de Estado para la garantía de derechos a niñas, niños y adolescentes (NNA).

En Colombia, en el año 2000 se dio inicio a la implementación del primer programa de transferencias condicionadas que asignó y repartió responsabilidades directas a las mujeres sin que fueran estas sus beneficiarias: Familias en Acción. Este programa se presentó desde entonces y hasta la actualidad, como una de las estrategias de reducción de la pobreza pero que, al mismo tiempo, se soporta (aunque no se señale de manera directa) en el mantenimiento de los roles culturalmente asignados a las mujeres como maternidad y cuidado.

Diversos informes y estudios sobre la pobreza, como los emitidos por la CEPAL (2004, 2007, 2014), las agencias de Naciones Unidas como ONU Mujeres (2014- 2015), Unicef (2012), la Agencia para la Alimentación y la Agricultura – FAO (2002 – 2016 ) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD (2015), los presentados en las Conferencias Mundiales sobre la Mujer, y los emitidos por centros de estudios de universidades en Latinoamérica, entre otros, han evidenciado que existe un mayor número de mujeres pobres en relación con los varones, siendo esta situación uno de los elementos que se define como feminización de la pobreza. A lo anterior se le suma que el acceso de las mujeres a un trabajo remunerado se reduce cuando las tareas del cuidado son asumidas

completamente por ellas. Pero, pese a que a estas conclusiones se ha llegado de manera reiterada, como lo ha indicado Corina Rodríguez (2011), Amaia Pérez (2003), Rosa Cobo (2006, 2009) o Luisa Posada (2006), entre otras, no se ha logrado implementar una política pública efectiva que logre reducir la brecha de pobreza entre hombres y mujeres y, tampoco la pobreza en general.

Es precisamente en el escenario de la búsqueda de estrategias que contribuyeran a la reducción de la pobreza que surgieron los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC) a finales de los años 90, una idea – de tipo mandato – que dispuso el Banco Mundial y rápidamente acogida en diversos países latinoamericanos. Y aunque de manera inicial fueron evidentes los beneficios, como el aumento de la asistencia escolar y mejoramiento en la nutrición de los niños y niñas, en la medida en que avanzaba su implementación, también se evidenció el reforzamiento del papel tradicional de la mujer - madre, al ser ella la directa receptora de la transferencia monetaria, manteniéndola en el círculo vicioso de sus virtudes (Molyneux, 2009, págs. 31-52).

En Colombia, pese a los avances que en términos de políticas públicas se han hecho para la incorporación del enfoque de género (que en el entendido social son las mujeres) bien sea de manera directa - es decir políticas dirigidas a las mujeres y políticas de igualdad- o de manera indirecta - políticas sectoriales que incorporan el enfoque de manera transversal-, no se han hecho ajustes suficientes en la implementación de las políticas de transferencias condicionadas en relación a la corresponsabilidad de las mujeres.

Además, pese al aumento de la participación de las mujeres en las discusiones y generación de propuestas para que las políticas públicas incluyan los temas de la agenda de derechos de las mujeres (autonomía, ingresos, responsabilidades del cuidado), tampoco han logrado que se evidencien cambios en los roles culturalmente asignados a las mujeres, y lo que quizás podría ser más perjudicial es que sea el mismo Estado el que refuerce estos roles.

En Latinoamérica, la CEPAL ha emitido varios informes que llaman la atención sobre los efectos y cargas que han causado los programas de transferencias condicionadas en las mujeres y han hecho recomendaciones para reducir las afectaciones diferenciales de este tipo de políticas públicas (CEPAL, 2012). Igualmente, autoras y autores como Rosa Cobo y Luisa Posada (2006), Corina Rodríguez (2011), Simone Cecchini y Aldo Madariaga

(2011), Jeanine Anderson (2003), Amaia Pérez (2003), Norma Sanchís (2011), Pablo Villatoro (2007), entre otros, han escrito sobre la implicación de estos programas en la igualdad de género, en especial, frente a: roles de género, organización social del cuidado, autonomía física y política de las mujeres y feminización de la pobreza.

Sin embargo, en Colombia no se encontraron estudios que evidencien la relación existente entre la feminización de la pobreza y los PTC que se implementan en el país, en especial Más Familias en Acción, ni se identifican documentos que desde el feminismo hagan una lectura a los efectos de los PTC en las mujeres en Colombia; aunque sí se encontró un documento que revisa la relación entre Familias en Acción y el ejercicio de la ciudadanía de las beneficiarias del programa, en un estudio de caso con las mujeres – madres en barrio Jerusalén en Bogotá que en sus conclusiones señala que Familias en Acción “(...) no busca promover la revisión crítica de la situación de las mujeres ni subvertir órdenes patriarcales” (Ochoa, 2010, pág. 103).

Por lo anterior, el presente documento tiene como objeto identificar la relación entre la feminización de la pobreza y los programas de transferencias condicionadas, partiendo de la hipótesis de que estos programas contribuyen a que las mujeres continúen en una condición de pobreza, se mantengan en desventaja económica frente a los varones y sean consideradas dentro de las políticas públicas de superación de la pobreza sólo en el ejercicio de su maternidad.

En Colombia se implementan Programas de Transferencias Condicionadas, tales como: Jóvenes en Acción, Más Familias en Acción e Ingreso para la Prosperidad Social, a través del cual, según el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – DPS-, entidad encargada de los tres – se benefician 2.704.370 familias (Departamento de la Prosperidad Social, 2017).

Si bien existen varios elementos que pueden ser motivo de estudio en la implementación de este tipo de políticas estatales como la efectividad, la eficiencia, la disminución o superación de la pobreza, la diferenciación entre lo urbano y lo rural, y hasta las implicaciones de su puesta en marcha en zonas afectadas por el conflicto, para este trabajo reviste interés hacer una lectura desde el feminismo que, como movimiento social y político, reconoce “(...) a las mujeres como grupo específico y sistemáticamente oprimido (...)”, y que evidencia “la desigualdad de poder, bienes, derechos y oportunidades entre



mujeres y hombres” (Escapa Garachón & Ten Martínez, 2008, pág. 23). Lo anterior con el fin de identificar cuál es la relación entre los Programas de Transferencias Condicionadas, en este caso Más Familias en Acción, y la dinámica de la feminización de la pobreza.

Desde un enfoque feminista es evidente que los PTC (CEPAL, 2012) no permiten cambiar la relación de poder entre varones y mujeres sino por el contrario la refuerza, manteniendo a las mujeres en condiciones de desigualdad y ubicándolas en el lugar de madres, cuidadoras y responsables ante la sociedad y el Estado de su familia, no como titulares de derechos sino como titulares de responsabilidades, garantes de que se cumplan las condicionalidades so pena de no recibir la transferencia monetaria.

A lo largo de esta investigación se presentarán elementos que se desprenden de la implementación de los programas de transferencias condicionadas en América Latina como la intervención de los mandatos de la banca mundial a los países en vía de desarrollo, las mujeres en el Estado y como destinatarias de políticas sociales, la incorporación de las propuestas de la teoría feminista para generar cambios en los roles de género<sup>1</sup> y evidenciar las desigualdades estructurales entre varones y mujeres, las históricas luchas feministas por la igualdad y el reconocimiento de los derechos de las mujeres, la pobreza de las mujeres y la estrategia colombiana para la superación de la pobreza, entre otros.

Para analizar estos elementos, se realizará un estudio de caso de tipo instrumental con las mujeres beneficiarias de Más Familias en Acción (MFA) en el municipio de Madrid – Cundinamarca, pues si bien se encontró amplia literatura sobre los efectos de los PTC en las mujeres en América Latina, no se tiene referencia de las afectaciones de este tipo de programas en Colombia, razón por la cual se usará el caso de MFA en Madrid para poner a prueba esta discusión en un contexto más cercano para Colombia. Es importante mencionar que el interés sobre Madrid es secundario, pero tiene un papel indispensable que es “(...) apoyar y facilitar el entendimiento en otro asunto (Galeano Marín, 2004, p. 71)” que, para la presente investigación, es identificar la relación de la feminización de la pobreza y la implementación del programa de transferencias condicionadas – Más Familias en Acción.

---

<sup>1</sup> Se tiene presente el alcance del debate que desde el feminismo ha comenzado a surgir frente a la construcción social del sexo y del género, pero en función de este documento se mantendrá la construcción tradicionalmente dada a estos dos elementos como categorías de análisis que permite diferenciar y separar lo biológico, atribuido al sexo, de lo cultural, determinado por el género.

El presente documento está estructurado en 4 capítulos. En el primero se realizará una presentación y acercamiento al feminismo y la inclusión de los derechos de las mujeres en las políticas públicas a través de la revisión de escritos que sobre el feminismo han hecho estudiosas del tema, así como libros y documentos de mujeres que desde diversos ámbitos evidenciaron la desigualdad existente y reiterada entre los sexos.

En un segundo momento se analizará la feminización de la pobreza como un elemento diferenciador de las condiciones de desigualdad social y económica entre mujeres y varones especialmente en América Latina, y se mostrará cómo los modelos económicos refuerzan el rol que tradicionalmente se les ha dado a las mujeres ubicándolas en un lugar de desventaja en todas las esferas de la sociedad.

El tercer capítulo se adentrará en el surgimiento de los Programas de Transferencias Condicionadas, para evidenciar que fue una directriz del Banco Mundial, como un llamado a la necesidad de poner más y mejor atención sobre los altos índices de pobreza de los países latinoamericanos, y que ubica a la mujer como corresponsable de los gobiernos para el cumplimiento de las condicionalidades. En este capítulo se hace una revisión de los principales PTC que se implementan en Latinoamérica y su interrelación con la feminización de la pobreza, a partir de los diversos informes que ha emitido el Observatorio de Género de la CEPAL.

Y, finalmente, en el cuarto capítulo se realiza el Estudio de Caso en Madrid – Cundinamarca- que permite hacer un análisis crítico sobre la relación entre la lógica de corresponsabilidad de MFA y la feminización de la pobreza en las mujeres beneficiarias en este municipio. Inicialmente en este acápite se expone cómo surge este programa en Colombia, cuáles han sido los ajustes incorporados desde el año en que comenzó a implementarse (2000) hasta la actualidad y los hallazgos y recomendaciones de las evaluaciones hechas al programa y publicadas por el DPS. La construcción de este capítulo recoge, entre otras, los resultados de la aplicación de una encuesta de 16 preguntas a una muestra representativa 343 personas (mujeres y hombres) identificadas como titulares de responsabilidades en el listado de Más Familias en Acción. Este listado de familias beneficiarias fue suministrado por la Secretaría de Desarrollo Económico y Social de la Alcaldía de Madrid para fines académicos exclusivamente. Es importante señalar que el

universo de familias beneficiarias a 30 diciembre de 2015 era de 1.429 y dentro de la muestra se identificaron 314 mujeres y 29 hombres como titulares de responsabilidades; sin embargo, los hallazgos evidenciados se presentan sobre las respuestas dadas por las mujeres entrevistadas, pues ellas son el sujeto de investigación del estudio.

Es necesario señalar, que la decisión de estudiar el caso de Madrid – Cundinamarca, para entender el efecto que tienen los PTC en la feminización de la pobreza, surgió del interés personal de la investigadora por ser el municipio de residencia de su familia y otrora de ella, y tener posibilidad de acceso a la información por su cercanía con la Administración Municipal para el período de la investigación (2012- 2015).

De otro lado, hacer un estudio de caso para identificar la relación entre la feminización de la pobreza y la implementación de MFA reviste de interés académico porque permite analizar desde una corriente nueva para las políticas públicas, como es el feminismo, la dificultad de romper con los estereotipos sociales y culturales que le dan a la mujer una ubicación de clara desventaja frente a los varones y de permanencia en la maternidad y el cuidado – como el lugar común de ellas, y los efectos que en esto tiene el diseño e implementación de políticas no consientes del tema.

Vale la pena señalar que esta investigación no pretende hacer conclusiones sobre la pertinencia o no de MFA en Colombia, ni sobre las afectaciones o beneficios que puede traer la implementación de un programa de estas características en Colombia. Tampoco hará una revisión de la complementariedad de las políticas públicas para la reducción de la pobreza en Colombia, ni se puede sostener que los hallazgos correspondientes al municipio de Madrid sean concluyentes para Cundinamarca o para el país. Pero sí se espera brindar elementos útiles para ser tenidos en cuenta por los hacedores de políticas públicas frente a la incorporación de la perspectiva de las mujeres en los programas y proyectos que se pretenden elaborar e implementar para combatir la pobreza y para reducir la brecha de desigualdad entre hombres y mujeres que persiste en las diversas esferas de la vida social y política del país.

Finalmente, algunos de los hallazgos, que se ampliarán en detalle en el capítulo 4, permiten aseverar que es evidente el reforzamiento del rol cuidador de las mujeres y la necesidad de mantener un nivel de pobreza para continuar recibiendo un beneficio que,

como ellas señalan, no les cambia su situación, aunque sí contribuye a que la familia o los hijos beneficiados cuenten con un ingreso que les permite cubrir algunas necesidades. Además, se confirma que para el Estado es necesaria la corresponsabilidad de las mujeres en los PTC pues ellas garantizan el cumplimiento de las condicionalidades y contribuyen a presentar como exitosos estos programas, a pesar de que “(...) la concentración de la atención en el papel de agencia de las mujeres influye directamente en su bienestar (...) ella también requiere para sí misma un bienestar prolongado no en función sólo del Estado sino de la sociedad” (Sen, 2001, pág. 249).

## Capítulo I

### El feminismo, su influencia en la vida de las mujeres y en las políticas públicas

Pensarse las políticas públicas desde el feminismo permite evidenciar la deuda histórica que los gobiernos tienen con las mujeres y las decisiones -algunas veces acertadas, otras no- que las han afectado y que evidencian el camino que aún falta por recorrer para lograr la garantía plena de sus derechos en las distintas esferas de la vida social, política o cultural del país. El presente capítulo tiene como propósito exponer las principales corrientes del feminismo y sus articulaciones con la institucionalidad. En este recorrido se identificarán las particularidades del proceso latinoamericano, en especial la incorporación del enfoque de género en las políticas públicas y las políticas públicas para mujeres, las cuales están encaminadas a garantizar sus derechos y reducir la brecha de desigualdad existente entre hombres y mujeres. Es importante mencionar que muchos de los cambios institucionales en favor de las mujeres han sido promovidos por las mismas mujeres que se atrevieron a subvertir el *statu quo* y que, posteriormente, se reconocieron como parte del movimiento feminista.

El capítulo incorpora dos bloques temáticos. El primero explora las principales corrientes del feminismo y los discursos que emergieron a partir de las luchas, resistencias no violentas y la manifestación en la calle para vindicar el derecho al voto, la no-violencia contra las mujeres, los derechos sexuales y reproductivos, la participación política, entre otros temas. Y, el segundo, revisa la incorporación de la perspectiva feminista – como teoría – en el análisis y aportes a las políticas públicas dirigidas a las mujeres y en su ubicación en el entramado institucional.

Evidenciar estos procesos es una muestra de cómo los discursos se instalan y se materializan de la misma manera que los deseos de muchas mujeres de mejorar sus condiciones de vida y de participar en la vida pública del país.

## Feminismo: transgresión, subversión y tránsitos

El feminismo como corriente política y teórica se ha construido a partir de las inconformidades, deseos y pasiones de mujeres, insubordinadas y rebeldes, quienes se levantaron contra los Estados, la iglesia y las pautas culturales que las oprimían. Las luchas se remontan a los primeros espacios donde buscaban ser reconocidas con sus voces e historias en un mundo privilegiadamente masculino, siendo algunas de las mujeres que inspiraron la historia del movimiento feminista Olympe de Gouges y Simone de Beauvoir, quienes vivieron en épocas diferentes, pero a quienes se les reconoce como las precursoras de feminismo. Sus reivindicaciones y luchas lograron impactar a la sociedad de su época y la siguen impactado hoy día. Las discusiones dadas en el seno del feminismo, y puestas en la esfera de lo público, han conllevado a que paulatinamente se incluya a las mujeres en las decisiones públicas y se transite con evidente lentitud a un reconocimiento de sus derechos.

Como antesala de este proceso se reseñan mujeres, mitos y diosas (Robles, 2003) como: Deméter, Isis, Afrodita, quienes se encuentran referenciadas en múltiples historias de la mitología griega, con sus aportes y reconocimientos en diferentes esferas. Asimismo, en el mundo griego se reconoce a Hipatía de Alejandría, maestra y filósofa que dedicó su vida a las matemáticas y la astronomía. Se le registra como una mujer virtuosa y la primera consagrada a las ciencias exactas (Robles, 2003, pág. 141). Es el conjunto de estos estudios que se enmarcan en el feminismo los que empezaron a posicionar el papel de las mujeres en la historia y sus aportes para la transformación de la sociedad.

El concepto del feminismo, según Gamba (2008), enuncia al movimiento de liberación de la mujer que propugna por los cambios en las relaciones de poder y desigualdades presentes entre los sexos,

(...) el feminismo como sistema de ideas, busca estudiar y analizar la condición de la mujer en diversas esferas, por ello, propende por el estudio sistemático de la condición de las mujeres, su papel en la sociedad y las formas para lograr su emancipación (Gamba, 2008, pág. 2).

Este movimiento de transformación, como se ha denominado por algunas autoras y teóricas del feminismo, se consolidó con la Revolución Francesa y las revoluciones socialistas. Olympia de Gouges, una de las precursoras con su declaración de los “Derechos

de la Mujer y la Ciudadanía” en 1791, afirmaba que la mujer debía tener los mismos derechos del hombre. Insurrecta para su época, fue guillotinado por el gobierno de Robespierre, al igual que varias de las mujeres que también se sublevaron ante el establecimiento. Aunque las obras de teatro y sus aportes fueron olvidados y su reconocimiento es reciente, Olympia de Gouges sigue siendo una de las mujeres más importantes para el movimiento feminista que reivindicaba la igualdad para el voto, la posesión de tierras y hablar en la tribuna (Gamba, 2008).

En 1792, la filósofa Mary Wollstonecraft, quien era reconocida como una de las escritoras profesionales de su época, escribe “La vindicación de los derechos de las mujeres”, obra en la que señala que la mujer debería recibir la misma educación de los hombres, así como que la mujer es necesaria para la nación. Con esta premisa Wollstonecraft se convierte en una de las principales precursoras y teóricas del feminismo moderno (Wollstonecraft 1792/2005).

En esta etapa se suscribe el feminismo ilustrado, el cual se denominó la “Primera ola” del feminismo, que luchó contra la misoginia romántica presente en diferentes teóricos que afirmaban la preponderancia de los hombres -como es el caso de Rousseau- sobre las mujeres y que enunciaba que el Estado ideal era una República en la cual el varón es jefe de familia y ciudadano. Con este precepto se daría la negativa a la ciudadanía de las mujeres y la instrumentalización de la misma bajo una división sexual del trabajo y la naturalización del rol de la mujer, una división que reduce a las mujeres al ámbito doméstico y privado (Valcárcel, 2001, p. 8)

Las precursoras y sus obras consolidaron el ideario feminista e incitaron a otras a conocer, investigar y analizar una historia intimista que inició en los diarios, en los relatos autobiográficos y en memorias (Falla Arias, 2013), como lo hizo Virginia Wolf en “Momentos de vida”, o Simone de Beauvoir en “Memorias de una joven formal”. Así mismo, fueron apareciendo cada vez más escritoras, artistas y poetisas que reseñaron sus historias cotidianas y contribuyeron a transformar la vida de las mujeres.

Esta división evidencia las etapas – olas- dadas por Celia Amorós y Amelia Valcárcel (2001) quienes reconocen el feminismo ilustrado como la “primera ola” a

diferencia de las feministas y teóricas anglosajonas que reconocen en el sufragismo la primera etapa.

### El voto, las reivindicaciones y la igualdad

La demanda al voto, las consignas y los plantones llevaron a un nuevo oleaje del feminismo; la del sufragismo. Las reivindicaciones, unidas a las huelgas de hambre por el derecho a la ciudadanía, configuraron las subjetividades contemporáneas en una exigencia permanente por los derechos civiles y políticos. Cada derecho, una lucha por el reconocimiento de humanidad, el ser configuradas como ciudadanas plenas, cuya historia se escribe en las calles con las marchas y plantones. Una historia de la calle como lo demandaban las sufragistas de la época. El sufragismo que se vivió en diferentes partes del mundo como Francia, Inglaterra y Estados Unidos e inclusive en Latinoamérica tuvo particularidades propias. En ellas se resalta que la mayoría de mujeres participantes pertenecían a la burguesía y en Estados Unidos hubo una alta participación de mujeres obreras (Amorós, 1997; Valcárcel, 2001; León 1997).

A este proceso de búsqueda de la ciudadanía se denominó la “Segunda Ola” del feminismo que tuvo un gran impacto y algunas promotoras, como Emmeline Pankhurst acusada de sabotaje y de protagonizar manifestaciones violentas, así como invitar a las mujeres de todas las clases a unírsele, fueron perseguidas y encarceladas. La gran lucha de las sufragistas, no solo tenía que ver con la ciudadanía, sino también con cambiar la condición estructural de las mujeres en los currículos educativos, cuyo acceso era restringido. Participar como ciudadanas para ser incluidas en el sistema normal educativo, en los derechos y bienes liberales, -como lo enuncia Valcárcel (2001)- era un objetivo primordial del sufragismo.

En la obra de Jhon Stuart Mill “La Esclavitud femenina” (1869), se sientan las bases del sufragismo, allí el autor sostenía que lo que es bueno para los hombres es bueno para las mujeres y que coadyuvaría a educar mejor a los hijos e hijas. Asimismo, con su frase “El sufragio de las mujeres es un hecho de justicia” (Mill, 1869/2008, pág. 68), el autor inspiraría el movimiento del sufragismo liberal.



“La declaración de sentimientos” proclamada en 1848, que posteriormente se conoce como la Declaración de Séneca Fall (EE.UU.), reunió un grupo de mujeres y hombres provenientes de grupos abolicionistas y, tomando como base la Declaración de Independencia Norteamericana, reclamaron la independencia de la mujer de las decisiones de padres y maridos, así como el derecho al trabajo y la consecución de la plena ciudadanía de las mujeres (Valcárcel, 2001, págs. 16-20).

A finales del siglo XIX, el movimiento sufragista, -denominación dada a las mujeres que luchaban por los derechos civiles y políticos -, se concentraron en el derecho al sufragio. La abolición de la esclavitud apalancó este proceso y se llegó a pensar que este se extendería a la igualdad de género, pero no fue así. Lo anterior conllevó a que se emprendieran diferentes iniciativas y acciones de protestas como las huelgas de hambre que coadyuvaron en el logro de derechos para las mujeres, en especial la educación. Sin embargo, la conquista en derechos trajo consigo otras tensiones con las mujeres negras y las diferencias de clase y raza especialmente en EE.UU.; estas tensiones presentes en la ideología feminista apalancaron procesos desde adentro que permitieron aperturas y cierres entre unas y otras, como lo enuncia Ángela Davis (Davis, 2005).

Durante la Primera Guerra Mundial se registró un cambio en la situación laboral de las mujeres, al ocupar ellas la mano de obra masculina. El gobierno británico realizó amnistía a las feministas encarceladas y concedió el voto a las mujeres (Gamba, 2008). Sin embargo, este logro no se sustentó solo en la demostración de la capacidad y posibilidades de la mano de obra femenina, sino en las luchas establecidas décadas atrás para lograr la agenda de la igualdad por la que hoy en día todavía se propugna, es decir que no se debió solamente a una coyuntura política, sino a la suma de hechos que permitieron ganar en ese momento el derecho al voto, un derecho que en Colombia se alcanzó en 1954 y que se ejerció por primera vez en 1957.

### Lo personal es político

La “tercera ola” estuvo cargada de deseos, sueños, píldoras y grupos de auto-conciencia, hechos significativos que cruzaron las vidas de las mujeres de la década de los

60 y 70, pues el sujeto social y político de las mujeres tomó mucha más fuerza en el ejercicio de las reivindicaciones de sus derechos no sólo ante el Estado, sino ante la sociedad en sí misma. Incitadas por la obra de Simone de Beauvoir, “El segundo sexo”, se configuró una nueva forma de pensar el sujeto femenino. Su frase célebre “No se nace mujer, se llega a serlo”, puso en tensión las posturas contra el determinismo biológico y esencialista que se les otorgaba a las mujeres y, a través de su ensayo, demostró cómo las mujeres eran construidas culturalmente,

(...) ningún destino biológico, psíquico, económico define la imagen que reviste en el seno de la sociedad la hembra humana; el conjunto de la civilización elabora este producto intermedio entre el macho y el castrado que se suele calificar de femenino. Sólo la mediación ajena puede convertir un individuo en alteridad (Beauvoir, 1949, p. 371)

En la década de los 70 las feministas definieron el término “patriarcal” para decir que se mantenía el orden socio-moral, político que perpetuaba la jerarquía masculina; un orden ideológico que se reproducía en prácticas culturales, sociales, económicas y religiosas. De allí que las mujeres que participaban en estos movimientos se cuestionaran que, aunque habían obtenido el derecho a la ciudadanía y ejercieran cargos profesionales, existía una distancia para alcanzar la igualdad: “la igualdad de derechos era aparente”. (Valcárcel, 2001, pág. 25).

Para aquella época se dieron transformaciones en lo legal, las costumbres y la moral. La “liberación femenina” fue uno de los cambios notorios, mujeres que ejercían su derecho a desear, a decidir, a conocer su cuerpo y su deseo. Los métodos contraceptivos, dispositivos uterinos, espermicidas y la píldora permitían una disposición sobre sí mismas desconocida para la época, como lo enuncia Amelia Valcárcel (2005). La consigna, lo “personal es político” permitió evidenciar las luchas que las mujeres hacían en el ámbito privado y contrarrestar las violencias que contra ellas se desataba en el interior de sus casas.

El feminismo se nutre de estas reivindicaciones y las ubica en un plano de lo público, la “desvalorización de lo femenino, el androcentrismo y el sexismo se institucionalizan en el Estado y en la economía y determinan la participación de las/los sujetos/as todas las personas en diversas esferas” (Anzorena, 2003, pág. 34).

## Feminismo Latinoamericano

Los feminismos latinoamericanos se expresaron en la unión de voluntades de mujeres que desde lo teórico-práctico hicieron de sus luchas, acciones desde adentro. Es decir, con las prácticas cotidianas que emergieron a través de los discursos de liberación femenina, recogiendo experiencias de las norteamericanas, francesas e inglesas, incorporando en sus discursos nuevas formas de hacer y pensar, abriéndose camino en centros de estudio en organizaciones y universidades.

Las décadas de los 60 y 70 potenciaron la escena de irrupción en el ámbito privado, público, comunitario, sindicalista y en los movimientos sociales. Las mujeres se abrieron espacios para trabajar “codo a codo” con los varones, para poner su voz en los escenarios de decisión política, sindicatos, universidades y movimientos sociales; aunque posteriormente – quizás desilusionadas - iniciarían la conformación de sus espacios propios para pensarse como mujeres, con sus luchas y sus reivindicaciones, para cambiar las condiciones de exclusión y subordinación en lo público y lo privado.

En estos años se desarrollarían los feminismos latinoamericanos, como lo señala Virginia Vargas (2002), que se iniciarían con más fuerza en México, Perú, Colombia, Chile, Argentina y Uruguay. Posteriormente, se sumarían República Dominicana y Puerto Rico y más adelante Cuba. Luego vendrían Ecuador, Bolivia, Paraguay, Costa Rica extendiéndose a todos los países centro americanos y de la región para finales de los años 80.

Sin lugar a dudas este proceso de agitación inició con las mujeres de clase media pertenecientes a movimientos de izquierda. Una buena parte, ampliaría el panorama de participación con las articulaciones e intersecciones de las mujeres populares, lo que produciría un rico contenido en prácticas y manifestaciones que van desde lo personal hasta lo colectivo, como productoras de conocimiento e intercambio de saberes.

Expresiones de esta diferenciación al interior de los núcleos feministas, serían en primera medida los Centros de Estudio Feminista y otro amplio e informal -el de la calle; uno que se reconoce como la profesionalización en temas de las mujeres y, el otro, el de las “militantes”, o que suscitaría grupos, colectivos, movilizaciones, encuentros regionales y

subjetividades compartidas. Una acción favorecedora es el habla hispana que promovería el compartir y potenciaría la entrada a los centros de estudios de género y estudios feministas en las universidades de la región (Vargas, 2002).

Desde estas instancias se promueve conocer la realidad de la subordinación de las mujeres, lo que propicia un conjunto de rupturas epistemológicas y la construcción de nuevas formas interpretativas de la realidad. Esta riquísima producción de conocimientos y saberes construye una teoría feminista pluridimensional que cruza la producción de conocimientos y, a su vez, la formación de sujetos (Richards citado en Vargas 2002).

En la década de los 90 las políticas de identidades generarían el desarrollo de escenarios de transformación en la construcción de un espacio de autonomía política del movimiento feminista. Lo anterior, produciría tensión no solo con el Estado, sino al interior de los partidos políticos. Asimismo, el proceso de globalización afectaría las condiciones de posibilidad para el encuentro en una agenda feminista como es el caso del Primer Encuentro Feminista Latinoamericano que tuvo lugar en Colombia. Posteriormente en esta época se desplegarían otras acciones globales como las Cumbres y Conferencias Mundiales, generadas por el sistema de Naciones Unidas. Las participaciones de grupos, colectivos, movimientos, académicas, militantes, entre otras representaciones de mujeres, producirían una agenda global en contra de todas las formas de discriminación para las mujeres (Gargallo, 2012; Kikwood, 83; Valcárcel, 2008). Este fue uno de los primeros pasos que el movimiento feminista realizó para generar alianzas con la Sociedad civil, los Movimientos Sociales y el Estado.

De acuerdo con Martise Matos (2012), los feminismos latinoamericanos han construido un espacio propio que les ha permitido experimentar, generar un conocimiento a través de las acciones estratégicas, investigativas y de acción, para articular luchas de sentido, realizar resistencias contra-hegemónicas a los sistemas militaristas, dictaduras y cuestionarse sobre las articulaciones que establecen con lo gubernamental. Estas disputas, tensiones y nudos que se dan dentro de los movimientos de mujeres que se declaran feministas, van configurando las nuevas subjetividades femeninas y reflexionan sobre el concepto del feminismo, interpelándolo, aportándole o propiciando otras miradas.

En el campo feminista y de género, como lo denomina Matos (2013), están presentes fuerzas heterogéneas, diversas y plurales que inciden en diferentes instancias ya sea a través de movimientos, ONG, partidos políticos y que se diseminan para construirse como una red de acción que aprovecha la globalización y las nuevas herramientas tecnológicas para producir una transversalización del conocimiento.

A partir de la reivindicación de sus derechos, las mujeres identifican una “cuarta ola” del feminismo, que intenta incorporar una demanda por los derechos humanos de las mujeres y busca fortalecer el principio de no discriminación por motivos de raza, etnia, nacionalidad, clase o religión, lo que se ha denominado “otros feminismos” y definen la necesidad de realizar un trabajo más articulado con los Estados con miras a generar análisis transversales e intersectoriales para pensar estrategias macro y micro de acción que sean integradas, articuladas y construidas de manera conjunta (Paradis & Matos, 2013).<sup>2</sup>

### Incursión de feminismo en el Estado

La teoría feminista se nutre del movimiento feminista, de sus luchas y reivindicaciones históricas, del ejercicio movilizador y de calle, y la incorporación de las mujeres en el escenario de lo público se da precisamente desde dos aristas. La primera en la irrupción de las mujeres en el Estado – a lo que se podría denominar el feminismo institucional – y la segunda, de la revisión desde una teoría o perspectiva feminista de las políticas que amplía los horizontes de la ciencia política y pone a dialogar a los hacedores de políticas públicas sobre la cuestión de género. Se hace necesario señalar que el feminismo, como teoría política, no es ajeno a las tensiones del movimiento, sin embargo, como señala Jenny Chapman:

(...) el hecho de que también exista un movimiento de la mujer separado se considera indispensable para lograr objetivos, no sólo como fuente de concienciación feminista y de creatividad política sino como acicate para las mujeres que están en las estructuras convencionales, y como una posible amenaza

---

<sup>2</sup> El feminismo tanto desde una perspectiva política como social, tiene aún discusiones internas irresueltas, las cuales han surgido a partir de los variados contextos en que las mismas mujeres se desenvuelven. Este documento no pretende resolver ninguna de estas discusiones, pero sí reconoce que existen posturas diversas que continúan en desarrollo.

sobre el sistema que impulsará a los hombres con más visión de futuro a plegarse a las reivindicaciones feministas (Chapman, 1997, pág. 118).

### Feminismo Institucional

El tránsito que se suscribe a la incorporación de temas de violencia doméstica y sexual en las discusiones del feminismo, se da a través de la profesionalización de las mujeres en estos temas y las acciones de alianza e interrelación con los Estados, lo que conlleva a que una parte del movimiento de mujeres se institucionalice a través de las organizaciones no gubernamentales – ONG-. (Vargas, 2001)

Estos procesos entran en la polarización de lo que se constituye como las “autónomas” y las “institucionalizadas”. Las primeras que se mantienen al margen del Estado y las institucionalizadas que entran en alianza directa con el Estado a través del emprendimiento de acciones. Estas diversas estrategias feministas “desde afuera y desde adentro” permitieron a las mujeres ganar en su capacidad de negociación con el Estado e incidir, fiscalizar y velar por el cumplimiento de los derechos de las mujeres, así como su avance (Vargas, 2008, págs. 135-154).

Sonia Álvarez (1997) hace una crítica a los movimientos feministas latinoamericanos que encarnaron la “onegización” y devela el papel relevante y polémico en materia de expansión del movimiento feminista. Sin embargo, es claro que la institucionalización de una corriente del movimiento feminista permitió una especialización y profesionalización de mujeres y de ONG dedicadas a intervenir en procesos políticos nacionales e internacionales para institucionalizar políticas públicas de género, sobre las cuales se debe resaltar su organización y pragmatismo político para incidir en el Estado. Esta situación pone en tensión al movimiento en general por la “supuesta” manipulación y cooptación de las agendas de las mujeres al servicio del Estado y genera tensiones y contradicciones en el campo de acción de los movimientos sociales, en especial, los que reivindican los derechos de las mujeres.

Sin embargo, son indudables las “ganancias” que para los debates feministas trajeron la profesionalización de las mujeres en relación a la incorporación de las agendas

feministas en las agendas de los gobiernos; el avance en la ciudadanía de las mujeres con el derecho al voto, también representó un avance en otros derechos como el de la propiedad y a la autodeterminación; a lo que se sumaron, en beneficio, los análisis de los organismos o agencias de igualdad que coadyuvaron en generar un impulso en la igualdad en derechos entre mujeres y varones, y por esta vía se generó la demanda de un “(...) cambio en las instituciones públicas democráticas, como verdadera palanca de propulsión de las transformaciones estructurales exigidas por las feministas desde la segunda ola”(Reverter, 2011, pág. 223).

Pese a que persisten desacuerdos entre las feministas sobre la incorporación de agenda de las mujeres en el Estado, se reconoce la importancia de negociar con él y las discusiones ahora se concentran en la construcción de espacios feministas en las sociedades civiles, las políticas de alianzas y las negociaciones con los Estados (Vargas, 2008).

### Teoría Feminista y políticas públicas

Insertar la agenda de las mujeres en las políticas públicas ha sido un proceso de largo aliento que ha exigido a las mujeres organización, articulación y preparación para la incidencia, entendida ésta como los esfuerzos organizados de la sociedad civil, grupos, organizaciones y movimientos para influir ante las autoridades y gobiernos en la formulación e implementación de políticas y programas de interés que contribuyeran a garantizar los derechos de las mujeres.

Por su parte, el objetivo de la teoría feminista ha sido “(...) la creación de un marco interpretativo que haga visible el género como una estructura de poder”, evidenciando “aquellas estructuras sociales y mecanismos ideológicos que reproducen la discriminación o exclusión de las mujeres en los diferentes ámbitos de la sociedad” (Cobo, 2009, pág. 37).

Estos dos elementos, políticas públicas y teoría feminista se entrelazan para visibilizar una situación de evidente desventaja estructural de género que tienen las mujeres y sus relaciones con el Estado y la sociedad. Sin embargo, la incorporación del enfoque no ha resultado fácil no solo por el desconocimiento sobre lo que significa el género, sino

también por la naturalización de estereotipos frente a las mujeres que las mantiene en un lugar de subordinación y responsabilidad frente a determinadas acciones o tareas en la sociedad. La incorporación de una perspectiva feminista en la dinámica institucional evidencia una resistencia al cambio (Davis, 2005; Beauvoir, 1949; Gamba, 2008), limitado interés en las problemáticas que viven las mujeres y la dificultad en hacer políticas públicas de largo aliento que permitan favorecer acciones afirmativas para la igualdad.

Uno de los aportes más significativos de la teoría feminista fue el diferenciar que precisamente el sexo es diferente al género e introducir en esta diferenciación una serie de consideraciones que develaban la naturalización desde el ámbito público y privado de los estereotipos y los roles construidos históricamente de los hombres y las mujeres presentándose una visión androcéntrica y masculina de ver el mundo. La teoría feminista también introdujo en esta diferenciación una posibilidad constante e incesante de construir los cuerpos de una manera distinta, es decir, construyó la opción de decidir por el propio cuerpo.

El sistema sexo-género se convierte en un elemento constitutivo de las relaciones sociales que configura las formas identitarias con las cuales se construyen los cuerpos (Lagarde, 1993). Este sistema no es igual en todas las sociedades, pasa por las condiciones históricas que se produjeron en determinados contextos manteniéndose la división entre hombres y mujeres, aunque fueran distintos hombres y distintas mujeres. No hay una esencia única que inmortalice estas construcciones, sino más bien los padres de los padres, las madres de las madres, ellos y ellas han sido parte de esa construcción y deconstrucción.

Partir de estas construcciones culturales que permean las políticas que se institucionalizan en los cuerpos de las mujeres del movimiento social, la de los funcionarios o servidores públicos y los remanentes imaginarios de la sociedad, y apalancar procesos de políticas públicas con enfoque de género no solo significa construir cambios en ámbitos gubernamentales, sino construir e introducir cambios en los imaginarios de la sociedad a la que están dirigidas en determinado contexto y territorio.

El enfoque de género y los derechos de las mujeres son una herramienta-acción de empoderamiento en las relaciones de poder que tienen que ver con ganar control sobre los recursos, sus cuerpos y sobre la ideología (León, 1997, p.187). Sin duda los estudios de



género e identidades contribuyeron a que esta categoría haya sido posicionada y politizada por las feministas del siglo XX como herramienta analítica desde las ciencias sociales y han contribuido al impulso de los estudios de género y la incorporación de la perspectiva de género en las diversas instancias del Estado y las políticas de gobierno.

Adentrarse en las políticas públicas de género requiere, primero, partir de la definición de políticas públicas, para posteriormente revisar cómo se han conceptualizado las políticas de género y cómo estas políticas de género se han introducido en los Estados.

Diversas son las definiciones<sup>3</sup> que se encuentran en la literatura sobre políticas públicas. Para Aguilar y Lima (2009), el concepto de política pública tiene tres acepciones: la política, concebida como el ámbito del gobierno de las sociedades humanas (*polity*); la política como la actividad de organización y lucha por el control del poder (*politics*); y la política como designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas (*policy*); en resumen, para los autores es el “(...) conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios” (Aguilar & Lima, 2009, pág. 5).

Las definiciones incluyen a todas las personas dentro de sociedad y no hacen una diferenciación de género o hacen referencia a medidas positivas dirigidas a grupos marginados o excluidos.

Si bien, como se reseñó al principio de este capítulo, las reivindicaciones de los derechos de la mujer se remontan a 1791, sólo hasta dos siglos después, con la creación de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer en 1945, se evidencian los primeros esfuerzos destinados a la incorporación del género en los programas y políticas públicas. Posteriormente, un hecho que marcó un hito importante fue la realización de la Primera Conferencia Mundial para la Mujer – México 1975 - que instó a los países miembros de las Naciones Unidas al

(...) establecimiento de una maquinaria interdisciplinaria y multisectorial dentro del gobierno, tales como comisiones nacionales, oficinas de la mujer y otros cuerpos,

---

<sup>3</sup> Para ampliar las definiciones acerca de este concepto ver: Aguilar Astorga y Lima Facio: ¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas?, en Contribuciones a las Ciencias Sociales, septiembre 2009, Disponible en: [www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm](http://www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm)

con un staff y recursos adecuados ... una efectiva medida transicional para la aceleración del logro de la igualdad de oportunidades para las mujeres y su total integración en la vida nacional (Conferencia Mundial sobre la Mujer, 1975).

Y aquí se presentan dos abordajes: el primero es el de las políticas dirigidas de manera exclusiva a las mujeres como las de promoción de la lactancia materna, derechos sexuales y reproductivos, entre otras, y las que tienen entre sus objetivos la reducción de las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres – como las políticas públicas con perspectiva de género, las cuales, de acuerdo con Carmen De la Cruz, para ser eficaces deben propender por:

- Eliminar los obstáculos existentes para la consecución de la igualdad real, actuar tanto sobre las normas como sobre las costumbres.
- Compensar los efectos que ha producido la discriminación histórica padecida por las mujeres.
- Fomentar la participación de las mujeres en los ámbitos de los que han sido excluidas hasta el momento. (De la Cruz, 2009, pág. 58).

Y un segundo abordaje es la incorporación de la perspectiva de género de manera transversal en las políticas públicas sectoriales, es decir políticas que están dirigidas a atender un problema social identificado como prioritario: educación, salud, pobreza, entre otros; con “unos lineamientos establecidos, que demandan una variedad de recursos y requieren la interacción entre actores políticos y sociales” (Secretaría Nacional de Planeación y Desarrollo, 2011. Pág. 10), y esta interacción se establece sobre los roles culturalmente asignados a estos actores. Los programas de transferencias condicionadas estarían circunscritos a este tipo de políticas públicas de tipo sectorial.

Esta concepción de la acción pública destinada a las mujeres, ya sea como beneficiarias de políticas específicas o a través de la inclusión de la perspectiva de género en las políticas, tuvo su evolución en las discusiones de los espacios internacionales que se trasladaron posteriormente a los diversos países.

**TABLA 1: ETAPAS DE LA INCORPORACIÓN DEL GÉNERO A LOS PROGRAMAS Y POLÍTICAS**

<b>Período</b>	<b>Eventos y documentos claves</b>
1945-62	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW).</li> <li>• Adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.</li> </ul>
1963-75	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprobación de la Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.</li> <li>• I Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer, en México. (1975)</li> </ul>
1976-85	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Primera Conferencia de NNUU de la Mujer.</li> <li>• II Conferencia Mundial de la Mujer, Copenhague, 1980.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adopción de la Convención para la Eliminación de toda Forma de Discriminación contra la Mujer. (Cedaw) 1979.</li> <li>• III Conferencia Mundial de la Mujer, Nairobi, 1985.</li> <li>• Estrategias de Nairobi orientadas hacia el futuro para el adelanto de la mujer, 1985.</li> </ul>
1985-95	<ul style="list-style-type: none"> <li>• IV Conferencia Mundial en Beijing. 1995.</li> <li>• Plataforma para la Acción de Beijing, 1985.</li> <li>• Conferencias Mundiales sobre medio ambiente, derechos humanos, población, asentamientos humanos; cumbre social.</li> </ul>
1995-2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proceso de revisión de Beijing +5 y Beijing + 10</li> <li>• Declaración del milenio.</li> <li>• Consenso de Monterrey.</li> <li>• Declaración de París.</li> </ul>
2005 – 2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proceso de Revisión Beijing +10, Beijing +15 y Beijing + 20</li> <li>• Proceso de revisión Declaración de París.</li> <li>• Agenda 2030</li> </ul>

Fuente: (De la Cruz, 2009, pág. 59) y elaboración propia

Así, la nueva institucionalidad que comenzó a surgir en los países de la región, a partir de las recomendaciones del 75 incorporó estrategias propuestas desde la teoría feminista que daba a la mujer un lugar específico en el entramado institucional, introduciendo el enfoque de “Mujer en el Desarrollo” – MED- (Guzmán, 2001), el cual paulatinamente evolucionó en los 80 al enfoque de Género en el Desarrollo (GED)<sup>4</sup> al evidenciarse la necesidad de entender las relaciones de poder, de conflicto y de relaciones de género que mantenían en un lugar de subordinación a las mujeres.

Este nuevo enfoque se estableció en la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer, realizada en Beijing en 1995, donde se cambió el sujeto de la acción – la mujer -, a la categoría de género ya que se consideró que a través de la introducción de esta perspectiva se podrían generar los cambios necesarios que posibilitarían la participación tanto de los varones como de las mujeres en igualdad de condiciones y derechos (Naciones Unidas, 1995).

Y como estrategia de atención para superar las discriminaciones sociales de género y buscando alcanzar niveles de igualdad, se definió el *Gender Mainstreaming* “(...) como estrategia de acción transversal a todos los niveles, para alcanzar la igualdad de género” (Rigat-Pflaum, 2008, pág. 1), reconociendo que entre los hombres y las mujeres tanto las prioridades como las necesidades son diferentes y que los gobiernos deben “(...) implementar acciones concretas allí donde se detectan debilidades estructurales que

<sup>4</sup> Sobre los enfoques de Mujeres en el Desarrollo (MED) y Género en el Desarrollo (GED), se ampliará en el capítulo 2.

impiden el acceso de las mujeres a recursos materiales e inmateriales” (Braunmühl, citado en Rigat-Pflaum, 2008, pág. 5).

El *Gender Mainstreaming* o transversalización del género en español es, como plantea (Rigat-Pflaum, 2008),

(...) un enfoque transformador con cuerpo teórico propio, que apunta a analizar los impactos diferentes del sistema de género en varones y mujeres, a tener en cuenta las especificidades de las personas como seres integrales, al mismo tiempo que a implementar medidas para corregir las desigualdades (Rigat-Pflaum, 2008, pág. 2).

Bajo este enfoque la Plataforma de Acción de Beijing insta a los gobiernos y a la comunidad internacional a asumir compromisos planteados para tomar medidas prioritarias con el objetivo de “potenciar el papel y el adelanto de la mujer” y para garantizar la igualdad (Naciones Unidas, 1995, pág. 3). Esta potenciación y adelanto debe ser transversal en 12 áreas de especial preocupación: 1. Pobreza, 2. Educación y Formación, 3. Salud, 4. Violencia, 5. Conflictos Armados, 6. Economía, 7. Toma de Decisiones; 8. Mecanismos Institucionales; 9. Derechos Humanos, 10. Medios de Comunicación, 11. Medio Ambiente, 12. Las Niñas.

Las conclusiones de Beijing 95 coadyuvieron en la definición de las líneas de trabajo del Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe 1995-2001 y la Plataforma de Acción Mundial (PAM), las cuales también incluyeron avances en investigación sobre género y propuestas elaboradas por organizaciones feministas.

La Plataforma propone: mejorar la situación de las mujeres en los distintos ámbitos sociales, desde los más privados a los más públicos; afectar los mecanismos que exponen a las mujeres a situaciones de vulnerabilidad extrema y las predisponen a caer en situaciones de pobreza, explotación y maltrato; lograr una más justa distribución de los recursos y oportunidades sociales entre mujeres y hombres; fortalecer la participación y protagonismo de las mujeres en todos los espacios sociales en que se encuentren, en el debate público y en los círculos de decisión. En definitiva, fortalecer su autonomía y aumentar sus grados de libertad para decidir el destino de su vida personal y de su sociedad. Asimismo, responsabiliza al Estado en coordinación con otros actores, de las siguientes tareas, las que solamente son posible en un Estado Reformado: \* Contrarrestar los mecanismos que generan desigualdad en sus distintos ámbitos de intervención, \* Implementar políticas de carácter integral que atiendan a la multicausalidad de la desigualdad de género, \*Reconocer y favorecer la participación de las mujeres como interlocutoras en distintos espacios públicos e institucionales. (Guzmán, 2001, pág. 19).

Además de las recomendaciones a nivel mundial que instaban a la transversalización del género en 12 áreas, en América Latina, la sexta Conferencia Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social elaboró el Programa de Acción Regional para las Mujeres – PAR, que fue más directo en hacer recomendaciones para la elaboración de políticas públicas dirigidas a las mujeres. El objetivo estratégico III.1 señala:

(...) Revisar, modificar e integrar las políticas macroeconómicas y sociales, especialmente en aquellos países donde existan políticas de servicio de la deuda y ajuste estructural, a fin de promover el crecimiento y la equidad mediante, entre otras acciones, políticas de asignación de recursos para aumentar las oportunidades de empleo y los salarios de las mujeres. Atender de manera especial a las necesidades de los grupos en situación de pobreza y combatir la marginalización, teniendo en cuenta las características étnicas y socioculturales de los pueblos. (CEPAL, 1995. Área III).

Este Programa recomendó la elaboración e implementación de políticas públicas de reducción de la pobreza vinculando directamente a las mujeres para que de esta manera se logren superar algunos de los obstáculos que fueron evidenciados: a) aumento de la pobreza extrema, que proporcionalmente afecta más a las mujeres, intensificación de las disparidades de ingreso y deterioro de la calidad de vida, b) Disminución progresiva de los presupuestos destinados a programas sociales y, específicamente, de los que buscan la equidad de género, entre otros. (CEPAL, 1991).

Y, en el ejercicio de incorporar las recomendaciones y de dar soluciones a problemáticas sociales que efectivamente se presentaban en los países, se comenzaron a implementar, entre otros, los programas de transferencias condicionadas que consistían en entregar un recurso económico a las mujeres para mejorar la situación de pobreza de sus familias, bajo la condición de que se garantizara la salud y la escolaridad de los hijos de la respectiva familia. Estos programas fueron teniendo una gran acogida en los diversos países de la región que paulatinamente los fueron incorporando como políticas de Estado, cada uno de ellos con matices particulares, pero con un elemento en común: las mujeres como corresponsables de la política.

Aunque hay evaluaciones de los programas de transferencias condicionadas en América Latina – como se verá en el capítulo 3, todavía no hay consenso sobre el fracaso o

el éxito de la incorporación de la perspectiva de género en el plano internacional y la documentación existente, elaborada a partir de las revisiones de Beijing +5, Beijing + 10, Beijing + 15 y Beijing + 20, no da cuenta de los avances que han tenido las mujeres frente al Estado y la sociedad.

En cuanto a la incorporación del *gender mainstreaming*, Caroline Mosser y Annalise Moser señalan que la evidencia de los resultados es ambigua, pues las evaluaciones que se han hecho se refieren a los insumos institucionales con logros y limitaciones pero no se ha abordado la implementación operativa y de programación de la perspectiva de género, por lo que recomienda la “(...) implementación de la incorporación de la perspectiva de género (con una mayor transparencia en términos de documentación) y el desarrollo de evaluaciones más sólidas de los procesos de producción y resultados”(Moser & Moser, 2005, p.19).

De otro lado, y pese a que desde la teoría feminista se han definido los elementos que deben considerarse en las políticas públicas, un estudio realizado por Amy Mazur, de Política Feminista Comparada (Feminist Comparative Policy) en 27 países, señala que las políticas públicas feministas debido a su carácter altamente transversal, no muestra un conjunto uniforme de pautas políticas como otros sectores, y si bien la intención feminista de estas políticas está definida por el gobierno o por las políticas feministas, en realidad comparten los mismos objetivos y definen los derechos y el estatus de la mujer de la misma manera (Mazur, 2002).

Lo anterior permite intuir una compleja relación de las políticas públicas de género o de mujeres con el Estado y la sociedad en temas que son motivo de preocupación desde la teoría feminista y sobre los cuales permanentemente se llama la atención: pobreza, autonomía económica, política y social, roles de género, entre otros. En el mismo sentido,

(...) las políticas no son acciones estáticas, sino que sus efectos pueden ser disímiles a los originalmente previstos por lo cual el doble monitoreo del Estado y de los movimientos de mujeres es un imperativo normativo, así como un requisito de gestión (Rodríguez Gustá, 2008, pág. 126).

Finalmente, pararse desde el feminismo para revisar no sólo sus aportes al movimiento social sino a las políticas públicas, requiere tener claridad sobre algunos de los conceptos sobre los que se sustenta: patriarcado, autonomía, androcentrismo, igualdad,

división sexual del trabajo, inequidades, entre otras. Sobre cada uno de estos conceptos se ha hecho un amplio desarrollo y aún hay discusiones, pero en función del presente documento se presentarán los puntos en común a los cuales han llegado Lorena Aguilar, Carmen Diana Deere, Evangelina García Prince, Marcela Lagarde, Marta Lamas, Maxine Molyneux, Viviana Montalvo, Sonia Montañó, Lucía Mora, Caroline Moser, Bárbara Ortiz, Jenny Pontón, Joan Scott, Jackeline Siles, Denise Soares y Andreína Torres, los cuales fueron recogidos por María Cuví S. y Susana López en el Glosario Feminista (Cuví & Lopez, 2011), y que serán puntos de referencia a lo largo del documento.

TABLA 2: ALGUNOS CONCEPTOS DIFERENCIADORES

Androcentrismo	Visión del mundo y de las cosas en la que los hombres son el centro y la medida; oculta y torna invisible las aportaciones y contribuciones de las mujeres a la sociedad. Una visión androcéntrica presupone que la experiencia masculina sería “la universal” la principal, la referencia o representación de la humanidad, obviando la experiencia femenina.
Autonomía de las mujeres	Grado de libertad que una mujer tiene para actuar de acuerdo con su elección y no con la de otras personas. Puede ser física, económica y política (ciudadanía plena).
Ciudadanía	Es el conjunto de derechos que tienen las personas, así como los deberes que de ellos se derivan. El debate sobre la ciudadanía está estrechamente unido al debate sobre las relaciones de poder o de dominación de los hombres sobre las mujeres, lo cual ha permitido negarles a ellas el ejercicio de la ciudadanía. El voto, la propiedad, la libertad para organizarse son derechos a los que las mujeres han accedido más tardíamente que los hombres. Actualmente, un nutrido grupo de mujeres integran los sectores más pobres, soportan mayor grado de violencia, reciben los salarios más bajos y cuentan con menos recursos que los hombres. Por lo tanto, ellas todavía no ejercitan una ciudadanía plena.
Diferencia sexual	Variedad, diversidad de actitudes y comportamientos. El concepto de la diferencia entre los sexos es la base del feminismo; reivindica la valorización de cualidades atribuidas a las mujeres frente a los valores supuestamente masculinos atribuidos a los hombres.
División del trabajo según género	Es una división de tipo estructural. Está directamente relacionada con los patrones socioculturales que determinan las actividades que deben hacer los hombres y las mujeres. En general, en las sociedades modernas se establece una división entre el ámbito reproductivo y el productivo, entre el espacio privado y el público. La tendencia es asignar a las mujeres al primero y a los hombres al segundo. Esta división está cambiando, ya que, cada vez más, los hombres se hacen cargo de las labores domésticas y, en menor medida, de las reproductivas, mientras que aumenta la presencia de las mujeres en el espacio público.
Espacio doméstico	Se identifica con el ámbito reproductivo, donde tienen lugar la crianza, los afectos y el cuidado de las personas dependientes, es decir, donde se cubren las necesidades personales. Es donde se reproduce la vida humana, la fuerza de trabajo, la mano de obra. Este es el espacio asignado, tradicionalmente, a las mujeres.
Espacio privado	Es el espacio singular y el tiempo propio, lo que no se dona a otras personas, es la cualidad de ocuparse de una misma. Es ese espacio en el que las personas se cultivan para proyectarse luego en el ámbito público. La privacidad es una parcela de la que disfrutan principalmente los hombres. En el caso de las mujeres, el espacio privado tiende a confundirse con el doméstico.
Espacio público	Se identifica con el ámbito productivo, con el espacio donde tiene lugar la vida laboral, social, política, económica; es el lugar de la participación en la sociedad y del reconocimiento. En este espacio se han colocado tradicionalmente los hombres.



Patriarcado	Literalmente significa gobierno de los padres, pero las interpretaciones críticas desde el feminismo lo consideran un sistema u organización social de dominación masculina sobre las mujeres, que ha ido adoptando distintas formas a lo largo de la historia. El feminismo de la diferencia sexual postula que el patriarcado ya ha terminado en tanto que no significa nada para las mujeres.
Roles de género	Son las tareas o papeles que se le asignan hombres y mujeres en la sociedad, los cuales se convierten en modelos a seguir, o sea en estereotipos.
Sexismo	Se lo usa para demostrar que el sexo femenino es considerado inferior al masculino basándose en las diferencias biológicas entre hombres y mujeres. El sexismo es una construcción multidimensional. Se muestra de manera hostil o benévola, patente o encubierta. La construcción de un orden simbólico en el que las mujeres son consideradas inferiores a los hombres implica una serie de comportamientos y actitudes estereotipadas que conducen a la subordinación de un sexo con respecto al otro. La diferencia entre machismo y sexismo es que el machismo es una actitud individual e inconsciente, mientras que el sexismo representa una actitud consciente de orden social, que propicia la dominación y subordinación del sexo femenino con respecto al masculino.
Trabajo doméstico	Comprende las actividades requeridas para el mantenimiento cotidiano de las familias, la crianza de niños y niñas, los quehaceres propios del hogar, el cuidado de niños, niñas, ancianos, ancianas, personas enfermas. El trabajo doméstico puede ser de dos tipos: remunerado no remunerado.
Transversalización o transversalidad de género	Es una de las maneras en que se traduce al español el término inglés <i>mainstreaming</i> . Consiste en integrar, sistemáticamente el enfoque de género, es decir las situaciones, prioridades y necesidades de las mujeres en todas las políticas, programas, procedimientos administrativos y financieros y en el marco cultural de la institución u organización, con el fin de promover la igualdad de género.
Violencia de género	Las Naciones Unidas reconocieron, en 1980, que la violencia contra las mujeres es el crimen encubierto más frecuente del mundo. Las agresiones de todo tipo que padecen las mujeres es una manifestación más de las relaciones de desigualdad que existen entre mujeres y los hombres. Perpetúa la subordinación y la desvalorización de lo femenino frente a lo masculino. Afecta a las mujeres de todos los estratos y niveles educativos a lo largo de todo el ciclo de vida. La violencia de género se fundamenta en la supuesta superioridad de un sexo sobre otro, afecta a toda la organización social, es uno de los más graves problemas políticos sociales de la actualidad y sigue presente en la vida cotidiana. Sus manifestaciones son muy variadas: malos tratos físicos y psíquicos dentro del ámbito doméstico; agresiones sexuales, acoso sexual, violación.

Fuente: Adaptación a partir de (Cuvi & Lopez, 2011).

Las luchas del feminismo - como teoría y como movimiento - en la reivindicación de los derechos de las mujeres y en especial en llamar la atención sobre la afectación diferencial de la pobreza, insertaron a las mujeres en la trama del Estado (Anzorena, 2003); lo cual fue importante por la apertura de las instituciones para diseñar políticas dirigidas para mujeres y políticas de igualdad de género, así como transversalizar el tema de género – mujeres - en las decisiones del Estado. Sin embargo, estas últimas políticas no cambiaron la ubicación cultural que tienen las mujeres en la sociedad. Por el contrario, algunas la reforzaron y trajeron otras afectaciones colaterales a las mujeres que se pudieron evidenciar posteriormente a través de informes y evaluaciones a las políticas de género implementadas. (CEPAL, 2012).

Los estudios sobre mujeres o género reiteran permanentemente la preocupación sobre la pobreza en las mujeres, no solo por ser las más pobres entre los pobres, sino porque a pesar de las diversas políticas que se implementan para la reducción de la pobreza, no se han obtenido resultados positivos. Este tema se abordará en el siguiente capítulo.

## Capítulo II

### La pobreza oculta de la dependencia

Definir la pobreza ha sido un tema de debate en los diversos ámbitos del gobierno, así como en los contextos nacionales e internacionales. A esta problematización se le han sumado los aportes realizados desde la teoría feminista y por las mujeres del movimiento feminista quienes han señalado que la pobreza afecta de manera diferencial a las mujeres y se refuerza por los roles que culturalmente se le han dado a la mujer.

El presente capítulo se adentra en el concepto y desarrollo de la feminización de la pobreza, desde sus antecedentes e incorporación en las discusiones sobre la pobreza, para ubicar al lector en la importancia que tiene este concepto en la elaboración de políticas públicas tendientes a mejorar la calidad de vida de las mujeres del mundo y a reducir la brecha de desigualdad entre hombres y mujeres.

En un segundo momento, se hace una comparación de los modelos de desarrollo económico que evidencian la invisibilización de las mujeres como sujetos que le aportan al crecimiento de tipo económico de los países; y posteriormente se presentan los enfoques de desarrollo que incorporan a la mujer y al género como categorías de análisis que coadyuvaron a generar cambios institucionales y a elaborar políticas públicas dirigidas a las mujeres ya fuera de manera directa o transversal.

Este capítulo reviste de particular importancia porque permite establecer una relación entre la dificultad de salir de la pobreza entre las mujeres y los hombres, y las relaciones de poder implícitas en la sociedad que imponen unos lugares específicos para los miembros de la comunidad y que resultan difíciles de remover a pesar de que existen evidencias teóricas y prácticas de que generan desigualdad, exclusión, violencia y por supuesto pobreza; y que, a pesar de que se elaboren políticas que incorporan estas evidencias teóricas y prácticas, romper con los estereotipos de género no ha resultado favorecedor para las mujeres – como se verá en el siguiente acápite.

## Las mujeres, las más pobres entre los pobres

El Diccionario Real de la Academia Española define pobreza como “escasez o carencia de lo necesario para vivir, pobreza de medios, cualidad de pobre”. Esta definición se refiere a una situación en la que se carece de una serie de servicios básicos y está relacionada directamente con componentes económicos que, mirada desde esta óptica, obedece al ingreso y al consumo - la disminución de alguno de estos componentes es lo que la caracteriza -(Spiker, 2009). Sin embargo, se ha generado un debate más amplio sobre su conceptualización y medición que profundizan el concepto de pobreza desde una construcción cultural de las diferencias sexuales, que alude a las distinciones y desigualdades entre lo “femenino y masculino”, como lo señala la CEPAL (2004), y las relaciones entre ambos.

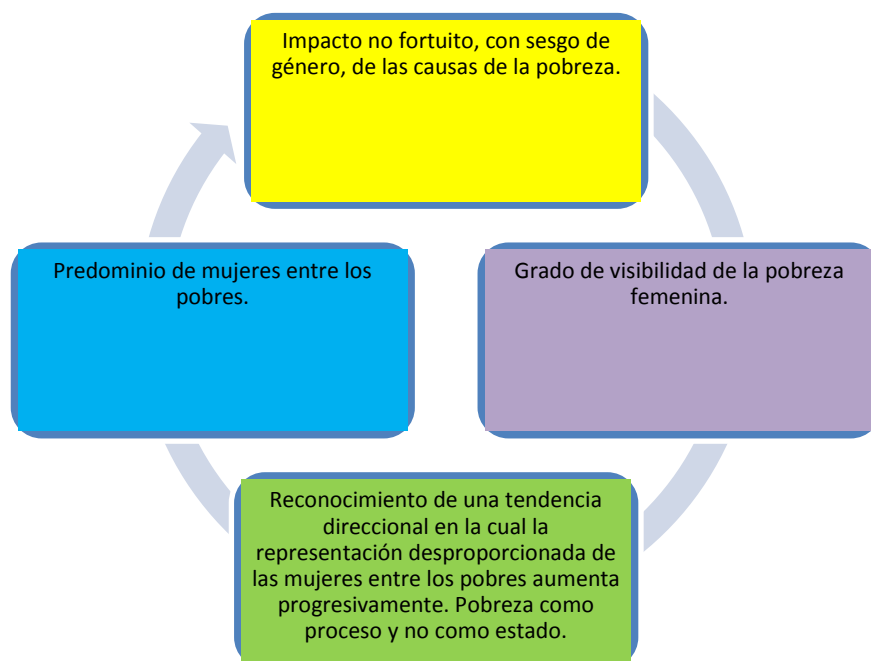
Los primeros acercamientos a la relación mujeres- pobreza lo han hecho las feministas quienes, alejándose de la visión monetarista dominante, plantearon “(...) dejar de lado la visión simplista y estática de la pobreza y entender que ésta es un fenómeno multidimensional que se relaciona con la falta de recursos diversos en donde las mujeres son las más afectadas” (Pérez, 2003, p.4), y allí surge el concepto de feminización de la pobreza.

Entre las primeras investigaciones con uso del concepto de feminización de la pobreza se encuentra el trabajo titulado “*The feminization of poverty: Women, work, and welfare*” realizado por Diana Pearce en 1978, cuyo eje de estudio fue el aumento, de tipo estadístico, de los hogares norteamericanos en cabeza de las mujeres y “la correlación de ese hecho con el deterioro de sus condiciones de vida en términos de pobreza (por ingresos)” (Pearce, 1978, p. 28). El trabajo que Pearce realizó permitió hacer un análisis de la desigualdad entre hombres y mujeres con oportunidades de percibir ingresos mediante la participación en el mercado laboral. También observó cómo los programas gubernamentales no sólo reproducían, sino que, a la vez, institucionalizaban “las desventajas de las mujeres frente a las situaciones de pobreza considerando a estos programas Workhouses sin paredes” (Pearce citada en Aguilar, 2011, p. 128) que lograron acentuar las desigualdades entre hombres y mujeres.

Posteriormente la década de la mujer promovida por la ONU, comprendida entre 1975 y 1985, incentivó la investigación en referencia a la situación de la mujer, no solo de manera general sino también en su situación como “jefa” del hogar (ONU, 2007). En el prólogo de sus trabajos de 1986, en el que realizan un balance de la década de la mujer, las investigadoras León y Deere advierten, tempranamente, sobre las consecuencias de la llamada crisis de la deuda, cuyos efectos habían “(...) facilitado que se empiecen a reconocer los múltiples papeles que cumple la mujer, porque, a menudo, es ella la que sirve de colchón amortiguador de las presiones cada vez más fuerte de la crisis” (León y Deere citada en Aguilar, 2011, pág. 128).

Varias son las definiciones que se presentan sobre la feminización de la pobreza englobando diferentes acepciones. Según Aguilar (2011), las más usadas son:

ILUSTRACIÓN 1: DEFINICIONES DE FEMINIZACIÓN DE LA POBREZA



Fuente: Elaboración propia a partir de (Aguilar, 2011, págs. 128-130).

Si bien la definición es diversa, sobresale la evidente afectación diferencial de la pobreza entre mujeres y varones. Sin embargo, vale la pena resaltar que, aunque el término se ha venido acuñando en los últimos años en el lenguaje de las políticas públicas y lo han incorporado los estudios sobre pobreza y las feministas en sus investigaciones, Jeaninne

Anderson (2003) señala que el concepto de feminización de la pobreza, aunque se viene articulando desde los 80, desde “(...) tiempos bíblicos se venían percatando de la estrecha vinculación entre la pobreza con algunas categorías de mujeres –viudas, madres de muchos hijos, mujeres a cargo de niños pequeños, mujeres adultas sin hijos” (pág. 42). La autora señala que, aunque la evidencia de esta vinculación pudo haber significado una reorientación de la teorización, en la práctica su impacto fue bastante limitado ya que sólo visibilizó dos problemáticas: las mujeres jefas de hogar y la maternidad precoz (frecuentemente vinculada a la condición de madre sola, jefa de un hogar incipiente o de una unidad subsidiaria dentro de otro hogar).

En la definición de “feminización de la pobreza” se observa que aspectos como medición, población, diferenciación de sexo y factores cuantitativos se encuentran presentes. Sin embargo, no hay una claridad conceptual frente a la categoría en que ésta se ubica, por lo que es necesario proponer una definición con “aproximaciones más analíticas” (Medeiros y Costa citados en Aguilar, 2011, p.15), señalando que es “un cambio en los niveles de pobreza que muestra una tendencia en contra de las mujeres o de los hogares a cargo de mujeres” (Aguilar, 2011, p.130). Esta definición tiene en cuenta que la feminización está relacionada con los cambios diferenciales de pobreza entre los géneros y no como un estado que solo evidencia los cambios en “el perfil de la pobreza” (Aguilar, 2011).

Frente a lo anterior se resalta la importancia de no poner en el mismo nivel la feminización de la pobreza con el constante aumento de pobreza entre las mujeres y los hogares a cargo de estas, dado que,

(...) la feminización es un proceso, mientras que “un nivel más elevado de pobreza” es un estado. Además, la feminización es un concepto relativo basado en una comparación entre mujeres y hombres, incluyendo los hogares a su cargo, (...) Puesto que el concepto es relativo, la feminización no implica necesariamente un empeoramiento absoluto de la pobreza entre las mujeres o los hogares a cargo de mujeres. Aunque la pobreza se redujera notablemente entre los hombres y sólo ligeramente entre las mujeres, existiría una feminización de la pobreza (Medeiros y Costa citados en Aguilar, 2011, p 130).

A pesar de los diversos conceptos que pretenden abarcar la compleja y problemática relación entre mujeres y pobreza (León y Deere 1986; Pérez, 2003; CEPAL, 2012), el uso de ésta categoría no es homogénea, ni da cuenta o no se refiere a los procesos históricos o

sociales vividos por todas las mujeres, pero sí permite referirse de manera general a la alta y continua presencia de las mujeres entre la población más pobre, con lo cual el concepto se ha convertido, como lo afirma Aguilar (2011), en una herramienta útil para visibilizar e impulsar la agenda pública sobre los múltiples problemas que genera la desigualdad de las condiciones de vida, los derechos y las oportunidades entre hombres y mujeres.

Pero, aunque se hayan generado discusiones y propuestas para la inclusión de la agenda de las mujeres en los esquemas institucionales, como se vio en el capítulo anterior, los modelos de desarrollo implementados por décadas en los diversos países, en especial los latinoamericanos, tuvieron dificultad en incorporar la perspectiva de las mujeres o la trataron de manera muy soslayada. Los modelos de desarrollo han sido las herramientas usadas por los Estados para impulsar las economías y el bienestar de las sociedades mediante políticas públicas de atención, y, pese a que las mujeres han sido un elemento fundamental en la economía de las regiones, en estos modelos su participación es casi invisible (Recalde, 2010).

Desde la década del 50, se visibilizan seis modelos de desarrollo que fueron impulsados por la economía global. Cada uno de ellos corresponde a un contexto específico y fueron incorporados con unos objetivos que correspondían a la situación de cada uno de los países. Según Sanchís (2012), en sólo uno de estos modelos - satisfacción de necesidades básicas-, se incorporó de manera diferencial a la mujer al tener en cuenta el Enfoque de Mujeres en el Desarrollo. En los modelos de exportaciones y de importaciones no se evidencia un trato diferencial positivo a las mujeres; y finalmente el modelo neoliberal, en cuyo contexto el mercado entró a liderar la política económica y trajo consigo una serie de políticas que afectaron de manera diferencial a las mujeres.

TABLA 3: MODELOS DE DESARROLLO Y EL PAPEL DE LA MUJER

	Orígenes	Objetivo	Tesis central	Ubicación de la mujer en el modelo	Críticas al modelo
Crecimiento económico o filtración por goteo (1950)	Fin de la II guerra mundial. Gobiernos de Asia y África.	Alcanzar el Crecimiento económico experimentado en occidente	Crecimiento económico y desarrollo son equiparables y llevarían al crecimiento de la productividad y la industrialización. Los beneficios del crecimiento económico se distribuyen de arriba hacia abajo por el mercado.	No se menciona	Incremento de la inequidad.
Crecimiento con redistribución (1970)	Su origen está en los límites para alcanzar una distribución equitativa que fueron identificados en el modelo anterior.	Incremento de la equidad plantea que para generar un crecimiento equitativo se deben diseñar políticas con objetivos económicos y sociales	Aspectos políticos como la propiedad de recursos, poder y distribución tienen gran influencia en el desarrollo.	No se menciona	Un alto nivel de protagonismo del Estado.
Satisfacción de necesidades básicas (1970)	Superación de los vacíos y problemas de los modelos anteriores.	Satisfacción de necesidades humanas.  Visibilizar las dimensiones humanas y sociales del desarrollo.	Hay un mínimo de bienes y servicios al cual deben tener acceso las familias para poder vivir.  El crecimiento económico aparece como objetivo subordinado	Es la encargada de proveer los servicios básicos de la familia.  La importancia de las mujeres en la economía y en la modernización es entendida gracias a la difusión del Enfoque de Mujeres en el Desarrollo (EMD). Se realizan investigaciones sobre condiciones de las mujeres, que arrojaron información sobre los pocos avances en políticas públicas que propusieran mecanismos efectivos de subsanar las desigualdades entre hombres y mujeres.	La desigualdad presente en el sistema en el que se desarrolla el modelo no garantiza un <i>stock</i> que satisfaga las necesidades básicas de la población.
Exportador	Consolidación de un	Vinculación al	Tiene como principal objetivo impulsar		Generó marginación y



	sistema económico basado tanto en la producción de materias primas agrícolas como en la exportación de las mismas a los países centrales (principalmente europeos)	mercado “mundial” expansión económica, con un crecimiento alto y sostenido, durante un período variable	el sector agrícola logrando exportar las materias primas para que sean manufacturadas en el exterior y luego volver a importarlas al país.	No se menciona.	exclusión social, Endeudamiento, escasez de ahorro e inversión. Industria nacional escasa enfocada en productos de bienes de consumo masivo
<b>Sustitución de Importaciones</b>	Búsqueda de intercambio menos desigual entre centro y periferia, buscando pasar de una economía hacia afuera a una economía endógena.	Industrialización por sustitución de importaciones. Modernización de la agricultura y una política de ingresos capaces de crear un polo dinámico de desarrollo nacional auto sostenido.	Política industrial activa que subsidie y dirija la producción de sustitutos, cree barreras al comercio y una política monetaria que mantenga el tipo de cambio elevado	No se menciona	Los impactos negativos de este modelo generaron discriminación directa en las mujeres, ya que el predominio del empleo era masculino.
<b>Modelo Neoliberal</b>	Nace como respuesta al fracaso de las políticas redistributivas.	Equilibrar la economía. Distribuir los beneficios del desarrollo.	El capitalismo es el motor para el crecimiento económico el cual, a su vez, es lo que permite alcanzar lo que una sociedad espera lograr con el desarrollo.	No se menciona de manera directa	Se generaron fuertes procesos de desindustrialización y ruptura de cadenas productivas, que impulsaron la re- primarización de las economías del sur de la región y se desarrollaron maquilas sobretudo en México y Centro América.

Fuente: Elaboración propia a partir de (Sanchís, 2011; Mendoza, 2012; Tortosa, 2009; Recalde, 2010; Guillén, Centro Celso Furtado , 2014; CEPAL, 1999)

Los modelos de desarrollo tradicionales no lograron dar cuenta ni de las necesidades de la población en general y menos de las mujeres como sujetos específicos de atención, pero esto no impidió sino que impulsó a las organizaciones feministas y centros de estudios de la mujer a que se propusieran agendas regionales que reconocieran las problemáticas diferenciales de las mujeres y se hicieran propuestas para que se superaran las condiciones de desigualdad, pobreza y violencias públicas y privadas que ellas padecían. Estas propuestas se sustentaban en enfoques que respondían al contexto en que fueron presentados y que fueron transitando a unos nuevos a partir de los aprendizajes, dificultades, falencias y nuevos contextos que se registraban.

### Del Enfoque de Mujer en el Desarrollo y Género en el Desarrollo

La importancia del papel de la mujer en desarrollo global se empezó a visualizar a partir de la década de los 70, en la denominada “Década de la Mujer” cuando se reconoció que ellas habían sido marginadas del desarrollo “(...) y para que éste tuviera éxito y fuera sostenible se debería tener en cuenta el trabajo realizado por las mismas” (De la Cruz, 1999, pág. 2).

Es en la búsqueda de integración de las mujeres a una estrategia de desarrollo que surge el Enfoque de Mujeres en el Desarrollo - MED. Este planteamiento tuvo una gran influencia de Ester Boserup quien demostró en su estudio que “(...) a pesar de que las mujeres eran quienes contribuían principalmente en la productividad básica de sus comunidades, particularmente en agricultura, su contribución económica no quedaba reflejada ni en las estadísticas nacionales ni en la ejecución de proyectos de desarrollo” (De la Cruz, 1999, pág. 5). Pero este enfoque presentó límites al considerar a las mujeres de manera aislada sin considerar factores como el conflicto, las relaciones de poder y la reproducción de relaciones desiguales “reforzando los roles genéricos sin tener en cuenta la división social del trabajo” (De la Cruz, 1999, pág. 2)

Para finales de los años ochenta, y debido a los cuestionamientos planteados por las organizaciones de mujeres y de funcionarias de organizaciones internacionales frente al Enfoque de Mujeres en el Desarrollo, comienza a plantearse la importancia de tener en

consideración componentes como las relaciones de género, relaciones de poder etc., que permitieron progresivamente pasar de un enfoque de mujeres a uno de género (De la Cruz, 1999, págs. 2-3).

El movimiento feminista tuvo gran incidencia para que se hiciera el salto entre el Enfoque de Mujeres en el Desarrollo (MED) al Enfoque de Género en el Desarrollo (GED), exponiendo la necesidad de ubicar a las mujeres en sus interacciones sociales, políticas, privadas, públicas, con el Estado y en la sociedad; es decir, se interesa por los sujetos como seres humanos (Mendoza, 2012). El GED se concibió como una forma de redefinir el desarrollo y no “(...) como forma de integración de modelos de desarrollo existentes” (De la Cruz, 1999, págs. 3-4), e incorporó componentes de la teoría social, del Enfoque de Desarrollo de Max-Neef y del Desarrollo de Capacidades de Amartya Sen (Mendoza, 2012, págs. 3-4).

Las principales propuestas de este Enfoque según De la Cruz (1999) y Mendoza (2012), son:

#### ILUSTRACIÓN 2: EL GÉNERO EN EL DESARROLLO

PROPUESTAS DEL ENFOQUE DE GÉNERO EN EL DESARROLLO	Promover la eficiencia e identificación de oportunidades para mejorar la redistribución de género y equidad en áreas del desarrollo.
	Las necesidades de las mujeres no se deben analizar de manera aislada para ser parte integrante de un análisis de las relaciones de género en los hogares, en la comunidad y las instituciones.
	Se busca el empoderamiento de las mujeres y de los colectivos en desventaja incluyendo la satisfacción de las necesidades prácticas de género para asegurar la alimentación, vivienda, agua y autosuficiencia económica.
	Cuestiona el modelo de desarrollo dominante, reclamando desarrollo humano, sostenible y equitativo .
	Propone involucrar a los varones y a la sociedad en la construcción de relaciones más democráticas y abordar procesos en los que se produce y reproduce la desigualdad, así como roles y modelos de identidad excluyentes.
	Reconocimiento de la relación subordinada de las mujeres vs los hombres en situaciones determinadas.

Fuente: Elaboración propia a partir De la Cruz (2009) y Mendoza (2012)

Estos enfoques han permitido, como indica Moser (1995), citada en De la Cruz (1999),

(...) que muchas instituciones a nivel nacional o internacional que no tienen claro cuál es el enfoque de políticas hacia las mujeres entiendan con mayor claridad las implicaciones de sus intervenciones en términos de su potencial y limitaciones a la hora de apoyar a las mujeres del tercer mundo (pág.3).

Estos enfoques han permitido entender que la complejidad de la pobreza va más allá de una sola definición o punto de vista y, por el contrario, han dado cuenta de que se trata de un “fenómeno multidimensional y heterogéneo” y que la pobreza no es un estado sino un proceso que puede ser modificado en función del empleo o el desempleo (Arriagada, 2003).

En los países del tercer mundo, como señala De la Cruz (1999), se ha diseñado una serie de iniciativas políticas, programas y proyectos para atender a las mujeres de bajos ingresos. Estas intervenciones reflejan los cambios en las corrientes del desarrollo que van de la mano con los cambios económicos desde la estrategia de modernización pasando por la satisfacción de necesidades y la redistribución, hasta las medidas compensatorias de ajuste estructural.

Carolina Moser (1995) hace un resumen de los distintos enfoques de políticas dirigidos a las mujeres en el tercer mundo, que reflejan la evolución del enfoque MED y el intento de vincular a las mujeres en las políticas sociales.

TABLA 4: ENFOQUES DE POLÍTICAS DIRIGIDAS A LAS MUJERES DEL TERCER MUNDO

TEMAS	BIENESTAR	ANTI-POBREZA	EFICIENCIA	EQUIDAD	EMPODERAMIENTO
<b>Período dominante</b>	1950 -70 pero aún se utiliza ampliamente	1970 en adelante. Todavía tiene popularidad	Posterior a los 80. Ahora es el más popular.	1975-85: Década de la mujer	1975 en adelante. Con mayor fuerza en los 80, poca popularidad en la actualidad.
<b>Orígenes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Restos del modelo de bienestar social dentro de la administración colonial.</li> <li>- Desarrollo económico vía modernización, crecimiento acelerado.</li> </ul>	MED (2da. Aproximación): ante las críticas recibidas suaviza el tono de la equidad. - Vinculado a la redistribución con crecimiento y necesidades básicas.	MED (3ª. Aproximación). Predominante en la actualidad. Deterioro de la economía mundial. Políticas de ajuste y estabilización. Exige la participación de las mujeres (para reducir los costos) en coyuntura de crisis económica.	Enfoque MED (1ª aproximación) Fracaso de la modernización. Influencia de Boserup y otras feministas del 1er mundo en la Enmienda Percy. Declaración de la Década de la Mujer.	Aproximación más reciente: Surgió del fracaso de la estrategia de equidad. Trabajo de las feministas del sur y de las organizaciones de base.
<b>Causas de los problemas</b>	Circunstancias más allá del control	Falta de recursos que causan bajos niveles de vida.	Fracaso de planificadores/as de desarrollo para reconocer el rol clave de las mujeres en la producción y la necesidad de implicarlas.	Patriarcado, explotación, subordinación y opresión de las mujeres por los hombres.	Subordinación de las mujeres no solo por los hombres sino por aspectos de la opresión colonial y neo – colonial.
<b>Objetivo</b>	Integrar a las mujeres como mejores madres considerando éste el papel más importante que pueden desempeñar en el desarrollo.	Garantiza que las mujeres pobres aumenten su productividad. Integrar a las mujeres en el desarrollo. Las pobreza de las mujeres es consecuencia del subdesarrollo y no de su subordinación.	Asegurar que el desarrollo sea más eficiente y efectivo. Participación económica de las mujeres-igualdad.	Obtener igualdad para las mujeres en el proceso de desarrollo. Las mujeres son vistas como participantes activas.	Dar poder a las mujeres a través de una mayor autosuficiencia. Construir nuevas estructuras económicas, políticas y sociales. Superar las estructuras de explotación.
<b>Necesidades de que las mujeres que satisfacen y roles que reconocen</b>	Necesidades prácticas de género en el papel reproductivo	Necesidad práctica de género de obtener un ingreso.	Satisfacer necesidades prácticas de género dentro del deterioro de los servicios sociales producto de la crisis económica, apoyándose en los tres roles de las mujeres y en la elasticidad de su tiempo.	Necesidades estratégicas de género. Triple rol de las mujeres. Intervención directa y vertical del Estado. Alcanzar la autonomía económica y política reduciendo la desigualdad	Necesidades estratégicas de género en los tres roles de las mujeres, sin olvidar las necesidades prácticas de género para afrontar la opresión.

				con los hombres.	
<b>Programas y servicios</b>	Programas de ayuda alimentaria. Planificación familiar. Nutrición (mejora de la salud de la familia especialmente de menores a través del cuidado materno). Actividades para alcanzar necesidades prácticas de género.	Formación a mujeres en habilidades técnicas. Actividades proyectos generadores de ingreso a pequeña escala para cubrir las necesidades básicas (necesidades prácticas de género).	Programas para alcanzar las necesidades prácticas de género.	Organizarse para reformar estructuras. Conseguir necesidades estratégicas de género en términos de triple rol.	Programas dirigidos a satisfacer las necesidades estratégicas de género en términos de triple rol a través de la movilización desde la base en relación a las necesidades prácticas de género.
<b>Tipo de cambio</b>	Cambio funcional (no amenazador)	Cambio funcional (no amenazador).	Cambio funcional.	Cambio estructural (desafiante, igualdad de derechos)	Cambio estructural (desafiante).
<b>Tipo de liderazgo</b>	Gran confianza en la autoridad (patriarcal). Modelo residual de bienestar social con ideología de la modernización basada en la colonización.	Consultivo Reproducción ideológica de valores que refuerzan el patriarcado y la subordinación de las mujeres.	Autoritario / consultivo. Se considera a las mujeres como un recurso.	Participación para reformar las estructuras. Intervención del Estado de arriba abajo para reducir la desigualdad.	Posibilitador, participativo, solidario, para superar el miedo (estructuras alternativas y equilibradas de mujeres y hombres). De abajo a arriba.
<b>Tipo de servicio</b>	Se asume que las mujeres son beneficiarias pasivas del desarrollo.	Integración de las mujeres en el desarrollo. Aislamiento de mujeres pobres como categoría. Reconocimiento del rol reproductivo de las mujeres.	Políticas de estabilización y ajuste económico dependiente de la integración de las mujeres.	Reforma, liberación. Mujeres consideradas como participantes activas en el desarrollo.	Transformación, liberación mayoritariamente sin el apoyo del gobierno o agencias. Crecimiento gradual de organizaciones voluntarias poco financiadas.

Fuente: Oxfam C. Moser en De la Cruz 2009 pág. 3-4

Aunque las políticas públicas han pretendido incorporar a las mujeres en el Estado, los modelos económicos – en especial el neoliberal – dificultan que se les garanticen los derechos de las mujeres en términos de igualdad y equidad<sup>5</sup>, pues no se evidencia un real avance en la superación de la pobreza y, por el contrario, conduce a que la brecha entre ricos y pobres sea cada vez mayor y se refuercen los roles que culturalmente se le han dado a los géneros, en cuanto a la familia, las responsabilidades de cuidado, el trabajo, los ingresos, entre otros.

(...) la globalización, en su versión neoliberal, es un proceso que está ahondando cada vez más la brecha que separa a los pobres de los ricos. Sin embargo, no se puede desconocer que las grandes perdedoras de esta nueva política económica son las mujeres. En efecto, patriarcado y capitalismo se configuran como las dos macro realidades sociales que socavan los derechos de las mujeres, al propiciar la redistribución de los recursos asimétricamente, es decir, en interés de los varones. (Pérez, 2003, pág. 2)

### Modelo neoliberal y sus afectaciones a las mujeres

El modelo económico neoliberal promueve la apertura de las economías, la desregulación financiera y la acumulación de capital en las exportaciones; el mercado libre se convierte en el mecanismo de regulación, del equilibrio de la economía y del desarrollo (Sanchís, 2011). Sobre estas premisas, que dieron auge al modelo en los años 90 en América Latina, se elaboraron diversas políticas públicas de corte económico que, a pesar de que no tuvieron los efectos esperados en los países de la región, se reforzaron aún más

---

<sup>5</sup> Vincular asertivamente a las mujeres en el entramado de las políticas públicas como sujetas de derechos y con beneficios directos ha sido tema que incorporan dos enfoques de desarrollo a los que se les puede denominar aliados de las mujeres. Son el enfoque de expansión de capacidades propuesto por Amartya Sen y desarrollado también por Martha Nussbaum, y el enfoque de Desarrollo a Escala Humana de Manfred Max-Neef. Estos enfoques rompen la tradicional visión de la economía y los bienes como ejes fundamentales de desarrollo y ponen énfasis en las personas y sus posibilidades de “realizarse plenamente” (Mendoza, 2012, pág. 3). Considerando la situación de la mujer bajo modelos de desarrollo como el neoliberal o modelos que están enfocados de manera prioritaria en desarrollo económico en términos de acumulación de capital, los enfoques de Sen, Nussbaum y Max-Neef se presentan como la mejor opción para atender las situaciones de vulnerabilidad permanente que viven las mujeres en Latinoamérica, y recoge los planteamientos expuestos por varias feministas que reconocen que las capacidades y las escalas de desarrollo son diferenciales por sexo, raza, ubicación geográfica, entre otros. Para ampliar este tema puede consultarse (Sen, 2001) (Nussbaum, 2000) y (Max Neef, 1998).

con medidas de ajuste que afectaron los mercados laborales, y de reducción de gasto social en los servicios públicos, la salud, la educación afectando “de manera desproporcionada a las mujeres y los pobres” (López citada en Sanchís, 2011. pág. 39).

Además, la implementación de este modelo económico redujo las posibilidades de acción de las mujeres en diversos ámbitos:

**Ámbito económico:** La medición de la pobreza en términos de ingresos monetarios es insuficiente para dar cuenta de lo trascendental del fenómeno. Por ello es importante no perder de vista que el acceso a los recursos que permiten satisfacer necesidades básicas se da en el mercado mediante el acceso al trabajo remunerado el cual genera ingresos que ayudan a la satisfacción de estas necesidades. La desigualdad en oportunidades de acceso al trabajo remunerado que padecen las mujeres afecta sus posibilidades de autonomía económica, autonomía que permite satisfacer necesidades, lograr mejorar la calidad de vida de las mujeres, mejorar su autoestima y la posibilidad de potencializar sus capacidades, capacidades que permitan que “cada persona sea tratada como fin y no como mera herramienta para los fines de otros, como ha ocurrido con las mujeres” (Nussbaum, 2000, pág. 129).

**Ámbito social:** la feminización de la pobreza genera restricciones para el acceso de las mujeres a las redes sociales, así como a la participación “(...) en la adopción de decisiones en temas políticos y sociales lo que compromete su autonomía física, el ejercicio de sus derechos sexuales y reproductivos, su capacidad organizativa y de expresión de opiniones” (CEPAL, 2004, p.18). Otra implicación dentro de este ámbito es la violencia contra las mujeres la cual, según el Banco Interamericano de Desarrollo, está estrechamente ligada a la pobreza (BID, 2009). La violencia genera pobreza e inhabilita a las mujeres para el acceso al mercado de trabajo disminuyendo sus posibilidades de ejercer “sus derechos de ciudadana” (CEPAL-Unifem, 2004,p.15). Adicionalmente, Nussbaum (2002) manifiesta que el papel tradicional aleja a las mujeres del ámbito social. “(...) cargadas frecuentemente con la doble jornada de un extenuante empleo y las responsabilidades completas de una casa y del cuidado de los hijos, les faltan oportunidades para recrearse y cultivar sus facultades imaginativas y cognoscitivas”. (Nussbaum, 2002, pág 90)



**Ámbito laboral:** en lo que se refiere al empleo, las mujeres presentan menores tasas de actividad. Sin embargo, frente a los índices de participación en economías informales son las mujeres quienes tienen una mayor presencia (Aguilar, 2001; Amnistía Internacional, 2009). Pero esta afectación no solo está relacionada con el acceso al trabajo o las condiciones de este acceso. Amnistía Internacional en su “Documento la Trampa del Género” señala cómo a escala mundial las mujeres reciben solo el 10 % de los ingresos a pesar de realizar las dos terceras partes del trabajo y además sufren segregación horizontal y vertical en el mercado de trabajo, menores salarios, trayectorias laborales discontinuas y prestaciones menores en montos y en calidad, entre otros (Amnistía Internacional 2009, pág. 5).

En lo concerniente a los recursos producidos en el hogar, las mujeres son las principales proveedoras más no las directas beneficiarias, idea extendida en muchos casos por los hacedores de políticas públicas y los programas “dirigidos a las mujeres”. Esta carga de trabajo como proveedoras, que ha sido asumida históricamente por el género femenino bien sea en su etapa de niñas o de adultas, ha llevado a que el uso del tiempo libre, la autonomía económica y la posibilidad de acceso a un trabajo formal asalariado sea cada vez menor dado que al ser las encargadas del cuidado de la familia las responsabilidades impuestas limitan la posibilidad de acceso a otros espacios como la educación, el trabajo y el desarrollo social (Amnistía Internacional, 2009, pág. 5).

A lo anterior se le suman las violencias que se cometen contra las mujeres, que se exacerban en el marco de los conflictos, como en el caso de Colombia. Esta violencia, incorporada en el análisis de la feminización de la pobreza, ha permitido entender que es un componente que inhabilita a las mujeres a gozar de autonomía en aspectos económicos y sociales en la medida que obstruye su acceso al mercado (CEPAL, 2004).

Adicionalmente, la discriminación contra las mujeres es otro componente que sigue existiendo y afecta el desarrollo social de las mujeres al dificultar la potencialización de sus capacidades. En este componente pocos son los avances generados por el modelo de desarrollo neoliberal. De acuerdo con Amnistía Internacional,

(...) las mujeres padecen de discriminación múltiple, no solo son discriminadas por ser mujeres, sino que esto se agrava cuando son pobres. Esta discriminación múltiple está fuertemente relacionada con la violencia hacia las mujeres ya que al

tener un estatus social menos elevado que otras mujeres se encuentran más expuestas y la posibilidad de que denuncien los abusos es menos probable por el alto grado de vulnerabilidad en el que se encuentran (Amnistía Internacional, 2009, p.8)

La pobreza extrema “(...) es ante todo producto de las políticas económicas que provienen de las sociedades acomodadas y del funcionamiento del orden institucional global que estas han originado” (Iglesias, 2011, pág. 98). Por eso no es de extrañar, ni tampoco es una casualidad, que uno de los lenguajes que habla el feminismo en la bisagra de los siglos XX y XXI sea el de las políticas públicas de igualdad, orientadas a reducir las desigualdades económicas y a debilitar las jerarquías.

(...) las políticas públicas tienen una función redistribuidora en sociedades estratificadas y se manifiestan a través de acciones positivas. Este tipo de políticas sociales han vertebrado los Estados de bienestar europeos, aplicándose a diversos colectivos sociales y muy especialmente a la clase obrera: la educación, la salud y el sistema de pensiones, junto a otras políticas sociales, han sido la manifestación más explícita de una redistribución más justa de los recursos y del reconocimiento de nuevos derechos sociales para grandes sectores de la ciudadanía. Hasta la fecha no se han encontrado otras políticas que debiliten tanto la explotación económica y la subordinación social que las medidas de acción positiva. Por eso, cuando de lo que se trata es de que el Estado abandone su papel redistribuidor de recursos sociales y lo deje en manos del mercado, criticar las políticas públicas con el argumento de que tutelan a quienes van dirigidas es cuanto menos un sarcasmo (...) el feminismo no puede negar la necesidad de que se amplíen las políticas sociales, lo contrario sería negar su dimensión vindicativa y emancipatoria (Cobo & Posada, 2006, pág.1).

La feminización de la pobreza va mucho más allá de la problemática específica de los hogares monomarentales o de mujeres solas, visibiliza una organización social y política en torno a los mercados, donde la preocupación primera es la generación de rentas y no la satisfacción de necesidades humanas. Esta organización, como indica Pérez (2003), conlleva a: (i) riesgos a las personas que no están favorablemente en el mercado; (ii) descarga la responsabilidad de la reproducción social en los hogares –sustrayéndosela al conjunto social y a los organismos públicos; (iii) no da cobertura pública a quienes trabajan en actividades que se han invisibilizado tales como el cuidado y los trabajos informales;

(...) esta organización no es ajena al reparto social de trabajos entre géneros, sino que participa y se nutre de la desvalorización de los trabajos no remunerados de las mujeres. Organización donde el reparto social del poder concuerda con el reparto intrafamiliar, que da lugar también a situaciones de pobreza femenina oculta (Pérez, 2003, pág. 7).

La superación de la pobreza y la disminución de la brecha de desigualdad entre mujeres y varones han sido tomados como tópicos en ámbitos gubernamentales y organismos internacionales para direccionar y diseñar políticas que atiendan esta problemática a partir de la idea de “inversión social” en la cual las mujeres sean las directas destinatarias de la ayuda con la idea de ayudarle a superar la pobreza y darles autonomía económica. Una de estas políticas de inversión social presentada por los organismos multilaterales y rápidamente acogida por los países de América Latina fue las de transferencias condicionadas (PTC), que en su concepción pretendían darles autonomía a las mujeres y mejorar su condición de pobreza.

Si bien este tema de PTC se desarrollará en el capítulo siguiente, los estudios realizados por el Observatorio de Género de la CEPAL (2012; 2013; 2015) han sacado a la luz los efectos negativos que sobre las mujeres han traído estos programas, pues si bien pretendían reducir la pobreza, han contribuido a reforzar el rol que culturalmente se les ha dado a las mujeres y que las deja en clara desventaja no solo frente a los varones sino en la sociedad en sí misma.

## Capítulo III

### Los PTC y las mujeres

Desde inicios de los años 90 y en respuesta - por una lado- a los Planes de Acción producto de las conferencias mundiales de la mujer, y -por el otro- a las recomendaciones de los organismos multilaterales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial), se registró en América Latina el inicio de la implementación de políticas públicas de transferencias monetarias que buscaban, *grosso modo*, la reducción de la pobreza y el empoderamiento de las mujeres al ser ellas quienes recibían los recursos que se invertirían en la salud y educación de su familia.

A partir del 2008 se comenzaron a presentar informes que evidenciaron la carga que suponía para las mujeres el cumplimiento de las corresponsabilidades de los PTC, y se llamó especialmente la atención sobre el refuerzo de los roles de género que este tipo de programas traía consigo y que mantenían a las mujeres en un lugar de desigualdad con los hombres.

El presente capítulo hace una revisión de los programas de transferencias condicionadas en América Latina, su implementación y los efectos que sobre las mujeres ha traído esta estrategia de superación de la pobreza, los principales PTC que se están ejecutando en la región, y algunos resultados de evaluaciones que se han hecho a este tipo de políticas, que muestran una mejora en la salud y educación de los niños y niñas de las familias beneficiarias pero no reportan mejoramiento en las condiciones de pobreza de las mujeres – madres.

Esta relación entre los PTC y la pobreza de las mujeres aporta a la discusión central de este documento ya que evidencia que este tipo de programas refuerza los roles asignados culturalmente a las mujeres y limitan su autonomía, temas sobre los cuales ha hecho especial llamado la teoría feminista señalando que estas estructuras sociales y mecanismos ideológicos reproducen la discriminación o exclusión de las mujeres en los diferentes ámbitos de la sociedad (Cobo, 2009).

## Los PTC – atacando las causas de la pobreza

Durante la década de los 80 estalló en América Latina la crisis de la deuda adquirida durante los años 70 debido al endeudamiento acelerado que durante este periodo registró la región por los altos ingresos que se obtuvieron del alza en los precios del petróleo (Pérez, 1995, pág. 2). Esta situación económica hizo que la expansión del PIB, que para los años 70 se encontraba cerca al 6%, se redujera en un 2 % para los años 80, y en los 90 solo alcanzara el 3 % (Villatoro, 2007), y que países como Costa Rica y México en 1981 y 1982, respectivamente, declararan el aplazamiento del pago de sus deudas externas, y otros Estados latinoamericanos se atrasaran con el pago de las suyas. Lo anterior llevó, como lo plantea Bárcena (2014), “(...) a un largo periodo de ajustes, negociaciones y turbulencias que tuvo gravísimas y duraderas consecuencias para el desarrollo económico y humano de la región” (Bárcena, 2014, págs. 9-10).

Uno de estos ajustes registrados en los 90 fue el proceso de transformación en el papel y estructura del Estado, dentro del cual las políticas sociales experimentaron ajustes que las llevaron de un carácter universal, a uno en el que las políticas se basaron en la focalización de poblaciones específicas a fin de dar una pronta respuesta al impacto generado por las medidas de ajuste estructural del momento. Dichas medidas de tipo transitorio eran implementadas con recursos prestados por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo Mundial (BID) a países en vías de desarrollo con problemas de endeudamiento externo, si estos cumplían con una serie de condicionalidades (Cecchini et al., 2009, págs. 10-11).

Bajo condiciones de pobreza, desigualdad y desempleo, dificultades a nivel administrativo, político y económico algunos países implementaron los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC) con el fin de mejorar, a corto plazo, las condiciones de vida de familias en situación de pobreza a través de transferencias monetarias.

El primer programa con condicionalidades fue el Programa de Asignación Familiar implementado en 1990 en Honduras por parte del Gobierno Nacional, y desde entonces este tipo de iniciativas comenzaron a replicarse en diferentes países de la región (Cecchini & Madariaga, 2011, pág. 10). Según Cecchini & Madariaga (2011, pág. 11), hay tres casos

emblemáticos por su historia y magnitud, e incluso han servido como modelos para otras iniciativas. Estos son: el Programa Oportunidades de México, creado en 1997 (bajo el nombre de Progresa); el Programa Bolsa Familia de Brasil, y, por último, el Programa de Asignación Universal por Hijo (AUH) de Argentina. Si bien los programas de estos países han sido los de mayor impacto, también se han aplicado en otros países, como Colombia, Haití, Ecuador, Bolivia y Chile, entre otros<sup>6</sup>.

Los Programas de Transferencias Condicionadas son iniciativas de los Estados con un enfoque de protección social que utiliza las asistencias de tipo monetario, combinándolo con exigencias, en su gran mayoría, en el campo de la salud y la educación, para aliviar en el corto plazo las necesidades de familias en situación de pobreza que son beneficiarias de estos programas (Cecchini & Martínez, 2011, págs. 96-98).

Los PTC “(...) utilizan la asistencia material como incentivo para que las familias pobres hagan uso de la oferta pública de servicios, promoviendo la acumulación del capital humano, el desarrollo de capacidades y atacando las causas de la reproducción de la pobreza” (Villatoro, 2007, pág. 3). Si bien cada uno de los programas presenta características a nivel nacional que les son propias, se pueden mencionar 3 objetivos que son comunes a todos.

- I) Son programas que se plantean como herramientas de lucha contra la pobreza en el corto y mediano plazo. En el corto plazo se hace mediante transferencia de recursos económicos a hogares en pobreza o pobreza extrema, en el largo plazo se busca

(...) superar la reproducción intergeneracional de la pobreza mediante el incremento del capital humano y el estímulo de nuevas competencias educativas y formativas, el aumento en el cuidado de la salud y una nutrición adecuada, en donde la participación y compromiso de las familias es indispensable para el logro de este objetivo, “es decir, las familias son consideradas con-responsables en la estrategia de reducción de la pobreza. (Villatoro, 2005, pág. 5)

- II) Se destinan transferencias monetarias a las familias, las cuales varían en cada país desde montos muy reducidos hasta cantidades más elevadas. El dinero transferido puede ser fijo o variar según el número de personas que compongan

---

<sup>6</sup> Para mayor información ver Maldonado et al., (2011).

el hogar. El dinero que se distribuye puede ser de libre disponibilidad (en el sentido de que su uso no está pautado desde el programa) o, por el contrario, su entrega puede estar condicionada a la adquisición de cierto tipo de bienes y servicios mediante diversos mecanismos.

III) Las transferencias se encuentran condicionadas a la asistencia escolar, el control y seguimiento en salud y nutrición de los niños, niñas y adolescentes que integran las familias pertenecientes a los programas. En algunos casos la condicionalidad en salud y nutrición también aplica a las mujeres embarazadas.

Por su parte, Minujin, Davidziuk & Delamónica (2007) destacan objetivos adicionales identificados en los programas a través de las condicionalidades impuestas : i) incrementar el número de niños y niñas que asisten a la escuela, ii) reducir la tasa de trabajo infantil y la deserción escolar, iii) mejora institucional con base en un apoyo financiero complementario a las escuelas y centros de salud, iv) mejora el comportamiento de los pobres hacia la salud y la educación aumentando la atención en el cuidado de los niños, niñas y adolescentes en estos campos (Minujín, Davidziuk, & Delamónica, 2007, pág. 124).

La definición de la población objetivo varia de un país a otro y está orientada a la condición de pobreza o a la extrema pobreza, sin embargo, las condicionalidades son las mismas, aunque en algunos países son estrictas en su inicio y se van flexibilizando con el paso del tiempo (CEPAL, 2012, pág. 13).

En la mayoría de los casos la salida del programa se da por el establecimiento de un límite de tiempo de permanencia en el programa o cuando los hijos de la familia beneficiaria superan las edades exigidas para ser beneficiarios. “El problema es que estos hijos pueden quedar en una situación de vulnerabilidad similar o peor a la que presentaban previo a la intervención” (Cecchini & Madariaga, 2011, pág. 40).

En Latinoamérica los PTC se han implementado no solo para atender a las familias que se encuentran en situación de pobreza de larga data, sino también para atender a aquellas que se ven afectadas debido a un choque económico. Estas iniciativas buscan atender un componente

(...) multidimensional y sinérgico que requiere de la coordinación de los actores institucionales implicados y que se expresa en una intervención sobre diferentes dimensiones del bienestar para toda la familia, la entrega de un rol central a las mujeres beneficiarias con fines de empoderamiento de éstas, y la relevancia de los sistemas de monitoreo y evaluación para la gestión, el aprendizaje y el incremento de la transparencia (Villatoro, 2005, pág. 100)

Así, los programas de transferencias condicionadas se integran a las políticas públicas como una herramienta de asistencia en el corto plazo y la búsqueda de la superación de la pobreza intergeneracional en el largo plazo. Sin embargo, teniendo en cuenta que en una situación de choque económico los más pobres buscan reducir gastos económicos, esto puede llevar al “des- ahorro” en el capital humano, perpetuando la pobreza. Este des- ahorro hace referencia a la situación en la que los niños, niñas y adolescentes son retirados de la escuela por los costos que implica y en algunos casos para que sean parte del mercado laboral con el fin de suplir las necesidades económicas de los hogares en condición de pobreza. Por tanto, “(...) una acción que atienda simultáneamente las consecuencias y causas de la pobreza puede interrumpir su reproducción a través de las generaciones” (Villatoro, 2007, pág. 5).

Desde el marco económico, la condicionalidad de la transferencia busca garantizar que la inversión en el capital humano de los niños y niñas no se vea afectada cuando los padres están sub- informados sobre los beneficios de la salud y la educación para sus hijos buscando maximizar su propia seguridad a costa del bienestar y futuro de los niños.

Los PTC emplean, como menciona Sojo, citada en (Zibecchi, 2014), “intervenciones multidimensionales, que atienden distintos ámbitos del capital humano y las capacidades de las familias” (Sojo citada en Zibecchi, 2014, pág. 96), a través de las cuales los hacedores de políticas públicas buscan que la intervención simultánea en diversos componentes del capital humano permita potencializar cada uno de los componentes intervenidos (salud, educación, ingresos, disminución de la pobreza) y con esta acción simultánea se logre estrechar la relación con la institucionalidad, generándose un nexo entre obligaciones (por parte del Estado) y derechos (por parte de las familias).



## Los PTC en América Latina

Entre los Programas de Transferencias Condicionadas, tres han sido los emblemáticos en América Latina: Progresá en México, Bolsa Familia de Brasil y Programa de Asignación Universal por Hijo (AUH) de Argentina. Posterior a la década de los 90 el incremento de estos programas hizo que pasaran de estar presentes en México, Brasil y Argentina a estar distribuidos en 18 países de América Latina y el Caribe (Cecchini & Madariaga, 2011, pág. 9). Estos son:

TABLA 5: PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS EN AMÉRICA LATINA

País	Programa en Operación (año inicio)	País	Programa en Operación (año inicio)
Argentina	Asignación Universal por Hijo para Protección Social (2009); Programa Ciudadanía Porteña “Con todo derecho” (2005)	Panamá	Red de Oportunidades (2006)
Bolivia (Estado Plurinacional)	Bono Juancito Pinto (2006); Bono Madre Niño-Niña “Juana Azurduy de Padilla” (2009)	Paraguay	Tekoporâ. (2005) Abrazo. (2005)
Brasil	<i>Bolsa Familia</i> (2003)	Perú	Juntos (2005)
Chile	Chile Solidario (2002)	República Dominicana	Solidaridad (2005)
Colombia	Familias en Acción (2001); Red Juntos (Red para la superación de la pobreza extrema) (2007); Subsidios Condicionados a la Asistencia Escolar (2005)	Trinidad y Tobago	Programa de transferencias condicionadas focalizadas (TCCTP) (2006)
Costa Rica	Avancemos (2006)	Uruguay	Asignaciones Familiares (2008)
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano (2003)	<b>País</b>	<b>PROGRAMAS FINALIZADOS (Años)</b>
El Salvador	Comunidades Solidarias Rurales (ex Red Solidaria) (2005)	Argentina	Familias por la Inclusión Social (2005-2009). Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (2002-2005)
Guatemala	Mi Familia Progresá (2008)	Brasil	Bolsa Escola (2001-2003) Bolsa Alimentação (2001-2003)
Hondura	Programa de Asignación Familiar(PRAF) (1990); Bono 10.000Educación, Salud y Nutrición (2010)	Costa Rica	Superémonos (2000-2006)
Jamaica	Programa de avance mediante la salud y la educación (PATH) (2002)	Ecuador	Bono Solidario (1998-2002)
México	Oportunidades (ex Progresá) (1997)	Honduras	PRAF/BID II (1998-2005) PRAF/BID III (2007-2009)
		Nicaragua	Red de Protección Social (RPS)(2000-2006); Sistema de Atención a Crisis (SAC) (2005-2006)
		Uruguay	Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) (2005-2007).

Fuente: Adaptado a partir de Cecchini & Madariaga. CEPAL (2011), pág. 11.

Los Programas de Transferencias Condicionadas en América Latina varían en su alcance: nacional, regional o dirigido a poblaciones específicas. De igual forma, las condicionalidades no son iguales en todos los programas pues algunos solo estipulan como condición el acceso a educación, mientras que otros tienen como exigencia cumplir condiciones relativas a salud y educación.

El papel que desempeñan estos programas dentro de las políticas sociales de los países varía de acuerdo al contexto en que se desenvuelven, así como a las características de sus diseños, siendo ejemplos de esto la diferencia que se presenta en temas como cobertura absoluta (ver tabla 6) que muestra a Brasil con 11 millones de familias, frente a Chile con 215.000 hogares. En términos de presupuesto, la variación se encuentra “desde aproximadamente el 0,50% del PIB en países como Brasil, Ecuador y México, al 0,8% del PIB en Chile” (Fizsbein et al., 2009, p. 11).

Los programas de México, Brasil y Argentina, son un referente importante de los PTC en la región por ser pioneros, tener una amplia cobertura y el impacto en reducción en la pobreza que han tenido en los países, por lo que a continuación se hace una breve reseña de los mismos, así como del programa Familias en Acción (Colombia), dada la importancia y funcionalidad de este programa a la presente investigación.

**Progres- México.** El Programa de Transferencias Condicionadas en México inició en 1997 bajo el nombre de Programa de Educación, Alimentación y Salud Progres que entregaba recursos monetarios a familias rurales en condición de extrema pobreza. Este programa marcó el surgimiento de los PTC en América Latina y el Caribe, siendo un referente (junto a Brasil) de políticas de superación de la pobreza por su antigüedad. Su surgimiento obedeció al esfuerzo por mejorar las dificultades en programas anteriores de reducción de la pobreza como el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) que, según (CEPAL, 2012)

(...) ofrecía un conjunto de prestaciones típicas de los actuales PTC - y que constituirán luego el eje de Progres- transferencias monetarias y otros subsidios monetarios y no monetarios, la promoción de activos de capital humano (educación y salud), inversión en obras que permitieran valorizar dichos activos, entre otros” (CEPAL, 2012, pág. 53).

Otro programa antecesor de Progresá (el cual pasó a llamarse Oportunidades a partir del 2001) es Canasta Básica para la Alimentación del Hogar, el cual solo se desarrolló como programa piloto en el Estado de Campeche durante 1994 y 1995. Este programa tenía características que se conservan como la entrega de transferencias económicas a las madres, la condicionalidad ligada a la asistencia a centros de salud para controles médicos y, posteriormente, la condicionalidad de asistencia a la escuela. Las experiencias de los antecesores del programa Progresá permitieron disminuir los problemas de corrupción, clientelismo, atender la importancia de la focalización y la necesidad de fortalecer la oferta de servicios básicos (Cecchini & Madariaga, 2011, pág. 80).

En los inicios del programa, la cobertura era de aproximadamente 300.000 hogares; partir del 2010, la cobertura de Oportunidades atiende a 5.8 millones de familias, más los hogares incorporados al Programa de Apoyo Alimentario en zonas marginadas y sin servicios, por lo que tres de cada diez mexicanos reciben transferencias monetarias para superar sus condiciones de pobreza, haciendo de este programa uno de los más importantes en América Latina (CEPAL, 2012, págs. 58-60)

**Bolsa Escola – Brasil.** Brasil comenzó con los programas municipales Bolsa Escola en Brasilia y en la municipalidad de Campinas, que fueron replicados por otros gobiernos locales antes de la formulación de programas federales sectoriales y su posterior unificación y reforma. Para el año 2009, el programa federal Bolsa Familia abarcaba 11 millones de familias (46 millones de personas) (Cecchini & Vargas, 2014, págs. 16-21; Villatoro, 2005, pág. 91).

Los antecedentes de programas para atención a la pobreza en Brasil datan de los años ochenta cuando surge la asistencia social como un derecho. En los 90 surgen los primeros programas de transferencias de ingresos en el país. Durante estos años, las propuestas de complementación de rentas bajo la forma de un ingreso mínimo universal fueron asociadas a problemas sociales específicos que, en el caso brasileño, se identificaron en los problemas de baja escolaridad y alta deserción, tomando fuerza la idea de una renta mínima vinculada a la educación. Con este escenario, la importancia de acumulación en capital humano toma fuerza y se utiliza como herramienta las condicionalidades asociadas a

la escuela y a la salud como requisito para la entrega de beneficios. (Cecchini & Madariaga, 2011, pág. 25).

**Asignación Universal por Hijo (AUH) – Argentina.** El tercer caso emblemático es el programa Asignación Universal por Hijo (AUH) de la Argentina. Con una implementación más reciente se presenta como una apuesta de inclusión del PTC al sistema de protección social. Su implementación se dio en el año 2009 como la ampliación del Programa de Asignaciones Familiares que, con el formato de un seguro social, atendía a los hijos e hijas de trabajadores y trabajadoras ocupadas registradas, hijas e hijos de trabajadores desocupados o que se encontraran laborando en empleos no registrados. Los primeros programas que se presentaron en Argentina buscaron garantizar un ingreso ciudadano que tenía como sujetos de la política a los niños, niñas y adolescentes mediante asignaciones familiares en donde el adulto era el medio para llegar al verdadero destinatario (Pataussi & Zibecchi, 2010, págs. 12-15). Con los fuertes cambios sufridos en la región durante la década de los 90 y la fuerte crisis que afrontó el país durante el 2001, se iniciaron programas de transferencias condicionadas con el objetivo de “amortiguar” la pobreza y proteger de los riesgos sociales a quienes no se encontraban insertos en el mercado laboral formal. Fue entonces que se masificó la inversión social de carácter asistencial cubriendo a un total de 2 millones de familias, para el 2009

(...) su alcance se extiende normativa y prácticamente a todos los niños y niñas menores de 18 años que viven en hogares cuyos ingresos se sitúan por debajo de cierto umbral llegando a 1,8 millones de hogares en los que viven en total 3,5 millones de niños y niñas. (Pataussi & Zibecchi, 2010, pág. 10)

**Familias en acción – Colombia.** Durante la década de los 90 el contexto colombiano presentaba cambios sociales, económicos y políticos, “(...) una apertura económica necesaria para la inclusión en la economía mundial, un sistema financiero poco desarrollado y una pobreza superior al 50% de la población total, eran, entre otras, algunas condiciones del contexto nacional” (Llano, 2014, pág. 78)

Los efectos de estos cambios, aunados a un panorama internacional con oposición al riesgo y una salida de capitales en las economías emergentes, llevaron a Colombia a una crisis económica que no se había visto desde 1930 con consecuencias altamente negativas

en términos sociales y un impacto fuerte en el mercado laboral registrándose una tasa de desempleo de 11% entre 1995 y el 2000 (Llano, 2014, pág. 79).

En este contexto surge en el 2001 Familias en Acción, un programa de Transferencias monetarias condicionadas, el cual entregaba un monto de dinero a familias beneficiarias que adquirirían compromisos encaminados al incremento y mantenimiento de los niños, niñas y adolescentes en el sistema escolar a nivel básico, secundario y media que se encontraran entre los 7 y 17 años. (Llano, 2014, págs. 94-95)

El programa surgió como una herramienta para “(...) mitigar el impacto de la recesión económica y el saneamiento fiscal sobre la población vulnerable”(Acción Social y Departamento Nacional de Planeación, 2010, pág. 73) y se fundamentaba en la corresponsabilidad entre el Estado y las familias beneficiarias, en el cual el Estado era el responsable de entregar los recursos y garantizar la oferta de servicios de educación y salud; y las familias, respondían con el compromiso de utilizar los recursos para el desarrollo de sus hijos e hijas. De esta forma, el programa contribuía al incremento de ingreso de las familias en condición de pobreza extrema, con el fin de que pudieran vincularse con las transacciones de mercado y el mejoramiento de sus condiciones de vida. La meta inicial de cobertura en el 2001 fue de 340.000 familias de 300 municipios del país ubicados en 26 departamentos, para el año 2011 el programa llegó a 1093 municipios en 32 departamentos de Colombia, con lo que se logró una cobertura equivalente al 99,54% a nivel geográfico (Acción Social y Departamento Nacional de Planeación, 2010, pág. 30)

Según el informe del DNP 2010,

(...) el porcentaje de pobres medidos por nivel de ingreso pasó del 53,7% de la población en condición de pobreza en el 2002 a un 45,5% en el 2009 para un total del 8,2%. La reducción fue mayor en el área urbana para un 8,7% en comparación con 5, 0% en el área rural (Acción Social y Departamento Nacional de Planeación , 2010, pág. 28).

TABLA 6: COBERTURA DE PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS EN AMÉRICA LATINA

País	Cobertura actual (Beneficiarios) (A)	Población total en el país (C) xviii	Población Beneficiaria (A/C)
Argentina* (Asignación Universal por Hijo para la Protección Social).	755,556 familias 3,400,000 personas (2010)	40,671,706	8.3%
Bolivia* (Bono Madre Niño-Niña Juana Azurduy) / (Bono Juancito Pinto)	340,021 familias (2009) 1,700,000 personas	10,033,067	16.9% 13.7%
Brasil (Bolsa Familia)	12,851,345 familias y 49,614,506 personas (2010) 12, 946,313 fam. (feb. 2011) 51,589,660 personas (2010)	195,504,148	26.3%
Colombia (Familias en Acción)	2,589,064 familias 11,650,788 personas (jul. 2010)	46,311,959	25.1%
Costa Rica (Avancemos).	185,214 personas (dic. 2010)	4,639,158	3.9%
Chile (Chile solidario)	332,955 familias (2009) 1,198,138 personas	17,137,398 16,970,265 (2009)	7.0%
Ecuador (Bono de Desarrollo Humano)	1,178,921 familias; 6,100,311 personas (nov. 2010)	13,769,477	44.3%
El Salvador (Comunidades Solidarias Rurales)	102,450 familias 508,320 personas (2009)	6,192,259 6,163,050 (2009)	8.2%
Guatemala (Mi Familia Progres) (Protección y Desarrollo de la Niñez y Adolescencia Trabajadora)	917,330 familias 3,253,635 personas (2010) 1,190 menores en edad escolar (2008)	14,371,975	22.6%
Honduras (Bono de 10.000)	409,555 personas (2010) 81,911 hogares	7,614,678	5.3%
Jamaica (PATH – Promoción por medio de la salud y educación).	307,000 personas (feb. 2009)	2,712,062 2,699,617 (2009)	11.3%
México (Oportunidades)	5,560,540 Familias (2010) 27.246.646 Personas.	108,517,490	25.1%
Nicaragua	136,300 personas	5,524,718	2.4%

(Red de Protección Social)	23,500 familias (2006)		
Panamá (Red de Oportunidades)	63,425 familias	3,509,417	Al menos 1.8%
Paraguay (Tekoporà)	109,692 familias (2011) 554,484 personas (abril 2010)	6,460,962	8.5%
Perú (Juntos)	490,563 familias 2,252,855 personas	29,494,926	7.6%
República Dominicana (Solidaridad)	763,069 familias (octubre de 2010)	10,228,536	Al menos 7.5%
Uruguay (Asignaciones Familiares)	90,623 familias (2009)	3,355,842	Al menos 2.7% 8.1%
TOTAL APROXIMADO	26,815,837 familias 111,275,413 personas	520,525,060	21.4%

Fuente: Adaptación a partir de (Maldonado, Moreno, Giraldo, & Barrena, 2011, págs. 51-53; Cecchini & Madariaga, 2011, págs. 11-12; Villatoro, 2005, pág. 7).

\* Estos programas comparten algunos elementos de los programas de TCE, pero no tienen como objetivo fundamental romper la transmisión inter-generacional de la pobreza (Villatoro, 2007)



## La feminización de la pobreza, las mujeres y los PTC

En los años 80, el movimiento feminista llamó la atención sobre la feminización de la pobreza y la necesidad de incidir en una agenda pública y políticas diferenciales que atendieran esta situación de las mujeres. Este contexto, ayudado por las discusiones generadas en distintas Conferencias Mundiales de Mujeres, la incorporación del enfoque de género en las políticas públicas que incluyeran a las mujeres y garantizaran la igualdad de derechos y oportunidades entre mujeres y varones, y la situación económica de los países en vía de desarrollo, contribuyeron a que se gestaran los programas de transferencias condicionadas, claramente apalancados por los organismos multilaterales que se encontraban en “lucha y combate contra la pobreza”(Banco Interamericano de Desarrollo, 2006).

(...) reducir la pobreza y alentar a los padres a invertir en la salud y educación de sus hijos” (Maldonado, Moreno, Giraldo, & Barrena, 2011, pág. 45). Pero la idea de la implementación de estos programas no ha sido solo una herramienta de atención a la situación económica y social que presentaban los países de América Latina, sino que hace parte de las recomendaciones de organismos multilaterales como un esfuerzo para atender la brecha de desigualdad entre hombres y mujeres en términos de pobreza en la región. Impulsados por los principales organismos internacionales de crédito, los Programas de Transferencias Condicionadas comprenden un “cambio de paradigma en la intervención social, transformando la clásica mediación de provisión de bienes y servicios por la entrega directa de dinero en efectivo” (Cecchini, Leiva, Madariaga, & Trucco, 2009, pág. 13).

Precisamente el Banco Mundial ha argumentado a favor de los PTC que:

(...) aunque es probable que el crecimiento económico impulsado por el mercado sea el principal motor de la reducción de la pobreza en la mayor parte de los países, los mercados no pueden hacerlo solos, por tanto la política pública tiene un papel central en proveer los fundamentos institucionales dentro de los que operan los mercados, en proveer bienes públicos y en corregir las fallas del mercado (...) en adición a establecer los fundamentos para el crecimiento económico, la política puede complementar los efectos del crecimiento en la reducción de la pobreza y uno de los instrumentos que los gobiernos pueden utilizar para ese fin es dirigir la redistribución de los recursos hacia las familias pobres (...) reduciendo la desigualdad en especial en los países en que está muy elevada (Fizsbein et al., 2009, p. 8).

Esta directriz respondió a las recomendaciones dadas a los países en la Plataforma de Acción Beijing 95 que, como se señaló en el capítulo primero, reconoció las condiciones de desigualdad de las mujeres e instó a los países a generar acciones para cambiar esta situación, en especial la pobreza, señalando de manera puntual (Organización de Naciones Unidas. ONU, 1996, págs. 3-12):

(...) erradicación de la pobreza basada en el crecimiento económico sostenido, la participación de la mujer en el desarrollo económico y social e igualdad de oportunidades, y la participación plena y en pie de igualdad de mujeres y hombres en calidad de agentes y de beneficiarios de un desarrollo sostenible centrado en la persona.

(...) adopción de medidas necesarias para eliminar todas las formas de discriminación contra las mujeres y las niñas, y suprimir todos los obstáculos a la igualdad de género y al adelanto y potenciación del papel de la mujer.

(...) promoción de la independencia económica de la mujer, incluido su empleo, y erradicar la carga persistente y cada vez mayor de la pobreza que recae sobre las mujeres, combatiendo las causas estructurales de esta pobreza mediante cambios en las estructuras económicas, garantizando la igualdad de acceso a todas las mujeres, incluidas las de las zonas rurales, como agentes vitales del desarrollo, a los recursos productivos, oportunidades y servicios públicos.

Estos planteamientos fueron guías y rutas del camino que reforzaron el papel las mujeres en la implementación de los PTC en la región, siendo una característica común de los programas que fueran las madres las que recibieran la transferencia monetaria, pues según el Banco Mundial (Villatoro, 2007, págs. 5-7)

(...) es posible que los objetivos de las madres estén más alineados con los de todos sus hijos o, quizás, especialmente alineados con los de sus hijas, ese alineamiento suele ofrecerse como justificación para entregar la transferencia a la madre antes que, al padre, una práctica común en la mayoría de los programas de PTC.

(...) el papel que tienen algunas mujeres en la ejecución de actividades críticas para la operación de los PTC (mediación entre el programa, los otros beneficiarios y las entidades locales) les puede dar liderazgo y protagonismo dentro de sus comunidades y puede contribuir a romper el aislamiento y la reclusión doméstica de la cual han sido objeto habitualmente las mujeres más pobres (Villatoro, 2007, págs. 5-7)

En relación con lo anterior, Janvry y Sadoulet, citados en (Villatoro, 2007) plantean que:

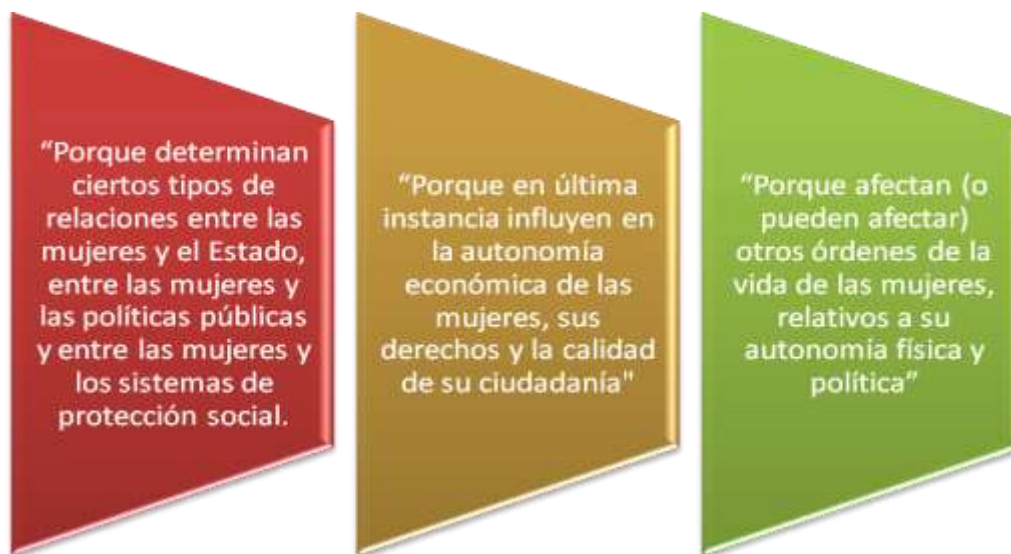
(...) en una perspectiva más allá de lo económico, los programas fomentan la corresponsabilidad de las familias beneficiarias, y dentro de éstas, de las madres,

para alcanzar empoderamiento de las mismas, teniendo en cuenta que la corresponsabilidad no se limita a que las familias cumplan con las condiciones planteadas por los PTC, sino también alude a que los beneficiarios sean protagonistas de las acciones que les permitan mejorar sus condiciones de vida y alcanzar puertas de salida de los programas en el menor tiempo posible (Villatoro, 2007, pág. 5).

En el informe del Observatorio de Igualdad y Género de la CEPAL (2012) se plantea por qué estos programas de transferencias condicionadas resultan importantes para las mujeres que se encuentran en situación de pobreza en 7 puntos:

ILUSTRACIÓN 3: IMPORTANCIA DE LOS PTC PARA LAS MUJERES POBRES





Fuente: Elaboración propia a partir de CEPAL, 2012, p. 51

Sin embargo, aunque no se puede negar la importancia que estos programas han tenido en la reducción de la pobreza, como lo plantea el Banco Mundial en su informe: Transferencias Monetarias Condicionadas “Reduciendo la pobreza actual y futura” (2009), se presentan varias falencias frente al tema de igualdad entre hombres y mujeres, así como en que efectivamente se contribuya a generar una autonomía económica que permita a las mujeres salir de la pobreza. (Fizsbein et al., 2009, p. 40)

El reforzamiento del rol cuidador que se le ha dado a las madres al ser las responsables en la mayoría de los casos del cuidado de los hijos y del cumplimiento de las condicionalidades como asistencia escolar y control de la salud de los niños, niñas y adolescentes

(...) constituye un medio a través del cual opera lo que se ha llamado “maternalismo social”. Este término alude al hecho de que la política social considere a las madres como corresponsables en la consecución de ciertos objetivos sociales (como la superación de la pobreza). Las madres se transforman así en un instrumento de la política social, lo que se suma a su responsabilidad histórica de garantizar la reproducción social cotidiana de las personas (CEPAL, 2012, pág. 62).

Una crítica frente al modelo de los PTC lo presenta el Observatorio de Igualdad de Género de la CEPAL, en su informe de 2012 que los nombra como “programas feminizados”, en el sentido de que la mayoría de quienes reciben el beneficio monetario

son mujeres, pero no por el reconocimiento de un derecho propio, sino derivado. En efecto, los titulares del derecho para acceder al beneficio son, en general, los niños, niñas y adolescentes. En consecuencia, las mujeres actúan como beneficiarias operativas del programa. “(...) esta condición de beneficiarias operativas, limita, si no elimina la posibilidad de disposición de tiempo libre de las mujeres, lo que afecta su inserción a un mercado laboral que les permita aumentar sus ingresos mejorando su condición de vida” (CEPAL, 2012, pág. 50).

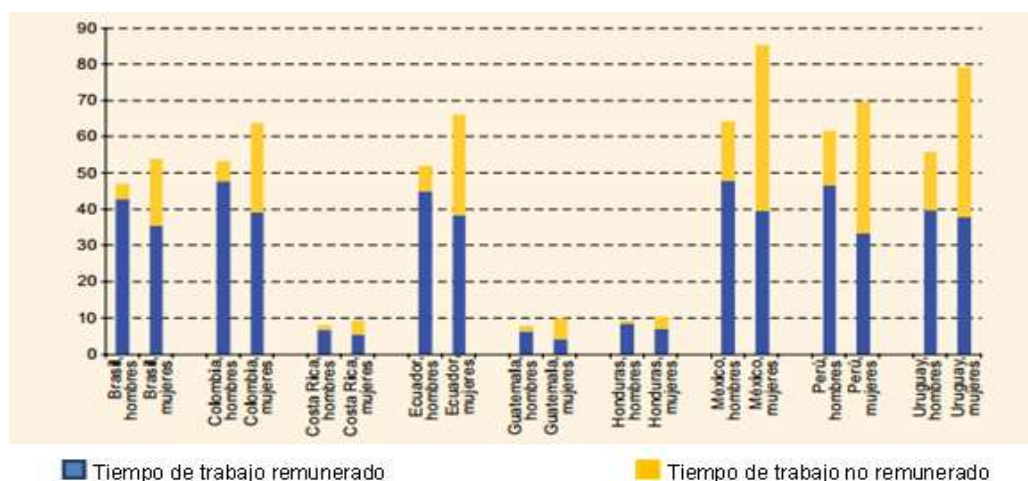
El desempeño de las mujeres en los PTC no está pensado bajo la condición de mujer sino bajo la condición de madre lo que refuerza además el papel histórico de las mujeres de cuidadoras de los hijos lo que ha sido una de las causas de la desigualdad económica de género (Rodríguez, 2011, pág. 14). El trabajo desempeñado por las madres en los hogares es un trabajo doméstico de carácter gratuito y por ende no remunerado e invisibilizado dado que se asume que es una labor que ellas deben desempeñar en aras de garantizar el buen funcionamiento de la familia y el adecuado desarrollo de los hijos.

### Los PTC y la afectación de la autonomía económica en las mujeres

La autonomía económica para las mujeres entendida como la “capacidad de generar y disponer de ingresos y recursos propios a partir del acceso al trabajo remunerado en igualdad de condiciones que los hombres” (Rodríguez, 2011, pág. 14) se ve directamente afectada en la implementación de los PTC al ser ellas quienes dedican mayor tiempo al trabajo del hogar y las corresponsabilidades reforzándose el rol de cuidado no remunerado. Las mujeres cargan con más trabajo y menos reconocimiento, lógica que es potenciada por los PTC.

La siguiente gráfica muestra la relación de hombres y mujeres frente al tiempo dedicado (medido en horas semanales) al trabajo remunerado y al trabajo doméstico no remunerado, relación que evidencia que, a pesar de que tanto hombres como mujeres tienen un trabajo remunerado, son las mujeres las que más horas dedican al trabajo no remunerado del hogar.

GRÁFICA 1: AMÉRICA LATINA (NUEVE PAÍSES): NÚMERO TOTAL DE HORAS DESTINADAS AL TRABAJO REMUNERADO Y AL TRABAJO DOMÉSTICO NO REMUNERADO, POR SEXO, ALREDEDOR DE 2009 (EN PROMEDIO DE HORAS SEMANALES O DIARIAS)

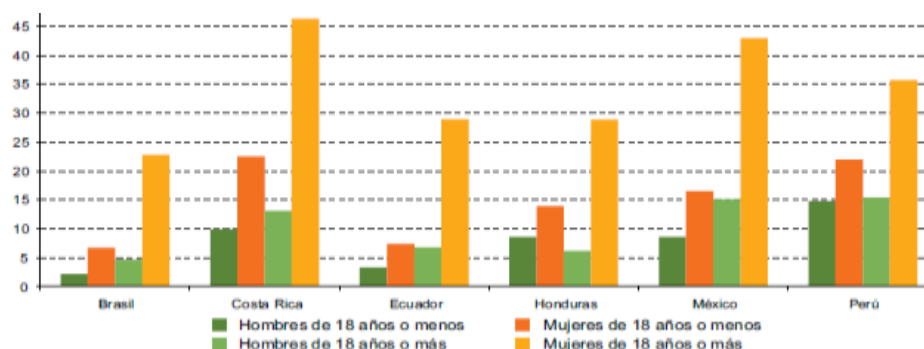


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) 2012, “Eslabones de la desigualdad, heterogeneidad estructural, empleo y protección social” pág. 48. a Los datos del Brasil corresponden a 2008, los de Colombia a 2009, los de Costa Rica a 2004, los del Ecuador a 2008, los de Guatemala a 2006, los de Honduras a 2009, los de México a 2009, los del Perú a 2010 y los del Uruguay a 2007. b Los datos de Costa Rica, Guatemala y Honduras corresponden al promedio de horas diarias; los del resto de los países, a promedio de horas semanales.

Adicionalmente, en todas las edades son las mujeres quienes más dedican tiempo al trabajo doméstico no remunerado (gráfica 2), y el tiempo de trabajo remunerado que sigue siendo mayor para los hombres (gráfica 1), con lo cual se evidencia

(...) cómo la división sexual del trabajo dentro del hogar prima por sobre las distinciones etarias y que, independientemente de las funciones o del lugar que ocupen en el grupo familiar, las mujeres se hacen cargo del trabajo no remunerado y del cuidado (CEPAL, 2012, pág. 50).

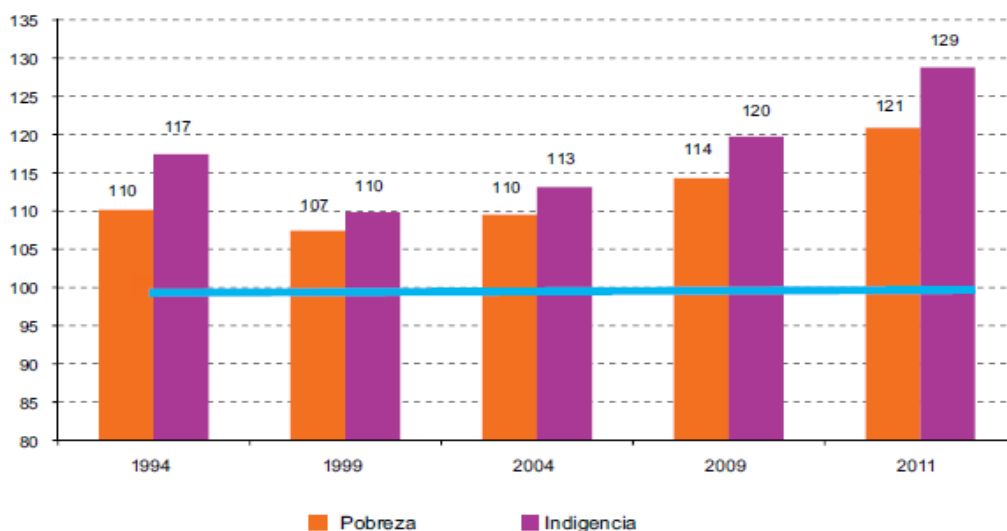
GRÁFICA 2: AMÉRICA LATINA (7 PAÍSES): DEDICACIÓN DEL TRABAJO DOMÉSTICO NO REMUNERADO POR SEXO Y GRUPO DE EDAD. (N HORAS SEMANALES)



Fuente: Informe anual Los bonos en la mira aporte y carga para las mujeres, (CEPAL, 2012 pág.47): Brasil (2009), Colombia (2010), Ecuador (2010), México (2010) y Uruguay (2007).

Esta visibilización del trabajo no remunerado es importante dado que permite analizar la “redistribución familiar y social” y de esta manera poder avanzar hacia la toma de medidas que permitan darle el valor real que conlleve a construir la autonomía económica de las mujeres. La importancia de esta autonomía económica está en franca relación con la reducción de la pobreza que permitiría romper con una de las paradojas que es latente y objeto de críticas del Observatorio de Igualdad y Género: “(...) mientras en muchos estudios se celebra el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, suele ignorarse que al mismo tiempo ha aumentado la proporción de mujeres entre los pobres y los más pobres” (CEPAL, 2012, pág. 38). Esta afirmación se puede constatar al observar que desde el año 1994 al 2011 el porcentaje de pobreza en las mujeres pasó de 110 % a 121% y el de indigencia del 117% al 129% durante el mismo periodo.

GRÁFICA 3: AMÉRICA LATINA (PROMEDIO SIMPLE DE 16 PAÍSES) A ÍNDICE DE FEMINIDAD DE LA POBREZA E INDIGENCIA, ALREDEDOR DE 1994 A 2011. (EN PORCENTAJES)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) 2012, “Eslabones de la desigualdad, heterogeneidad estructural, empleo y protección social” pág. 38. Sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países a Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

A pesar de que en la región la proporción de mujeres que no contaban con ingresos ha pasado de un 31, 8% en el 2008 a un 30. 4% para el 2011, las diferencia entre los países

siguen siendo notorias y el porcentaje de mujeres urbanas sin ingresos propios continúa aumentando (CEPAL, 2012, pág. 40).

Las iniciativas aplicadas hasta ahora para el cambio de la disparidad entre hombres y mujeres en la mayoría de los países de la región presentan carencias fundamentales como plantea Lupica, por una parte

(...) conciben a las mujeres en tanto grupo vulnerable y están orientadas a apoyar la superación de la pobreza de sus familias, antes que a promover la autonomía económica de las mujeres. Por otra parte, se han elaborado como si fueran neutras al género y no reflejan y reproducen los valores, normas y sesgos vigentes en la sociedad acerca de lo que se considera femenino y masculino (Lupica, 2015, pág. 5).

De acuerdo con el Informe de la CEPAL (2012) “Bonos en la mira aporte y Carga para las Mujeres”, estas políticas para reducción de la pobreza de las mujeres deben pasar por un cambio en el mercado, que alivie la carga del trabajo no remunerado modificando la organización social del cuidado, entendido este como “(...) los bienes y actividades que permiten a las personas alimentarse, educarse, estar sanas y vivir en un hábitat propicio”. Abarca, por lo tanto, el cuidado material, que implica un trabajo, el cuidado económico, que implica un costo, y el cuidado psicológico, que implica un vínculo afectivo (CEPAL, 2012, pág. 48), que no esté restringido al papel histórico de la mujer y al ámbito privado, sino que, por el contrario, involucre de una manera igualitaria a los hombres y de forma eficiente al Estado.

Las políticas de tipo “social” como los Programas de Transferencias Condicionadas, deben tener en cuenta soluciones de largo alcance que permitan crear sociedades sustentables e igualitarias, evitando caer en ciclos “(...) viciosos dado que los presupuestos para programas de asistencia no pueden durar para siempre y a los sectores más vulnerables le serán negados los derechos de inclusión social que merece todo ciudadano” (Maldonado, Moreno, Giraldo, & Barrena, 2011, pág. 58).

Es importante mencionar que algunos estudios sostienen que el aumento del ingreso de los pobres a través de los PTC reduce la desigualdad (por ejemplo, mostrando cómo ha bajado el Coeficiente de Gini en 2,7 puntos tanto en Brasil como en México); sin embargo, otros estudios aseguran que en Brasil, donde se encuentra el PTC con más beneficiarios de América Latina, la desigualdad no disminuye, dado que el 10% de los brasileños más ricos



aún concentra el 45,1% de la renta mientras que la mitad de la población pobre no recoge más del 14,1% (CEPAL, 2004, pág. 23).

### **Salud y educación**

Aunque no se pueden negar avances en algunos temas como la asistencia escolar y el acceso a los servicios de salud gracias a los PTC, esto no necesariamente evidencia un avance en su contenido (Minujín et al, 2007). Varios autores (Minujín et al, 2007; Villatoro, 2007; Cecchini y Madariaga, 2011), coinciden en que el aumento en cifras de acceso a salud y educación no es evidencia concluyente de una mejora en el nivel del aprendizaje educativo ni en el estado de salud o nutricional de los niños, niñas, adolescentes y mujeres embarazadas beneficiarias de los programas.

Adicionalmente, este programa no incorpora una garantía de los derechos para la salud de la madre ni procesos de capacitación, reiterándose la fuerte carga que tiene que asumir en las tareas asignadas por el Estado.

### **Generación de ingresos**

Con respecto a la inserción laboral y la generación de ingresos, se ha evidenciado que de manera general las beneficiarias derivadas de los programas de transferencias condicionadas (las mujeres) no logran entrar al mercado laboral de manera sostenible, ya que el mercado informal es el más factible para los hogares pobres y al estar a cargo en su mayoría de las mujeres, estas son las que enfrentan mayores dificultades de inserción laboral formal. Esta situación se debe tanto a factores estructurales como a la dificultad de responder adecuadamente a la disparidad de condiciones y necesidades de los destinatarios de programas como los PTC. (Cecchini & Martínez, 2011, pág. 147; Cecchini & Madariaga, 2011, pág. 132).

Una fuerte crítica que se les hace a estos programas es que la ausencia de reconocimiento de las capacidades y necesidades de las mujeres han hecho que estas sean

concebidas más como instrumentos que como sujetos de acción dejando de lado una mirada de equidad que permita incorporar de manera real un enfoque de género que haga que las políticas públicas fomenten la autonomía en todos los componentes de la vida de las mujeres.

### Avanzando hacia la igualdad

Diversas son las recomendaciones que se hacen para el mejor funcionamiento de los Programas de Transferencias Condicionadas que buscan que trascienda de un programa con enfoque asistencialista a uno de política social efectiva que logre el incremento de la equidad, el aseguramiento de la ciudadanía y la inclusión social en el marco de los derechos humanos (Cecchini & Madariaga, 2011, pág. 6). Las condicionalidades, la población objetivo, los mecanismos de transferencias y el papel de la mujer son puntos de estudio y de crítica que diversos autores identifican en estos programas.

Si bien no se pueden negar los alcances que su implementación ha tenido en reducción de índices de pobreza en la región, las falencias en adecuados diseños y una estructura institucional que acompañe estas políticas públicas son evidentes y por esta razón el objetivo al que se le debe apuntar con la implementación de los PTC no debe ser solo la atención inmediata de un problema de choque económico, sino a garantizar en el largo plazo una estrategia que a través de la educación, la salud, la inclusión real de la mujer y un enfoque integral y de las necesidades sociales, económicas y políticas permita salir a las familias de manera permanente del asistencialismo del Estado y de la pobreza económica y estructural.

Finalmente, como señala Lupica,

Es necesario que se haga una conexión frente a las consecuencias que para las mujeres también ha generado, en especial en lo que tiene que ver con la subordinación frente al Estado so pena de perder beneficios, y en el reforzamiento de las construcciones sociales frente a los roles de género, en un orden socioeconómico patriarcal - sobre los cuales el feminismo se ha levantado (2015, pág. 14)

Los PTC deben garantizar que no sean instrumentalizadas en favor de la política pública, sino que sea dirigidas de manera real a ellas a fin de lograr efectivamente que la brecha largamente existente entre hombres y mujeres se reduzca y que aumente sus posibilidades de realizarse plenamente como tales, no solamente en calidad de vida, sino también en la cantidad de bienes a los que pueden acceder (Lupica, 2015, pág. 23).

## Capítulo IV

### Más Familias en Acción, el PTC colombiano

En los tres capítulos anteriores se hizo un recorrido por la historia del feminismo como movimiento social y su inclusión en el entramado de las políticas públicas, la feminización de la pobreza como denominación que identificó de manera diferencial a las mujeres pobres, y los Programas de Transferencia Condicionada, como una de las políticas públicas estratégicas para la superación de la pobreza que incorpora el enfoque transversal de género.

El presente capítulo revisa la puesta en marcha e implementación de Más Familias en Acción, el PTC colombiano, sus fases y logros, donde se reconocen las bondades del programa, y posteriormente se aborda el Estudio de Caso realizado en Madrid – Cundinamarca - que al ser de tipo instrumental aporta al debate registrado especialmente en América Latina, sobre los efectos que este tipo de programas traen sobre las mujeres.

### MFA una estrategia de superación de la pobreza

En año 2000, durante la presidencia de Andrés Pastrana Arango, el gobierno colombiano emitió el Conpes 3081 que creó el programa Familias en Acción, como una estrategia para promover y proteger el capital humano en las familias en pobreza extrema. Este programa incluía unas condicionalidades aplicadas a la educación, salud y nutrición en población menor de 17 años y de hogares Sisben I, II y III, con el fin de que los hijos e hijas de la familia se mantuvieran en el colegio y se les garantizaran niveles adecuados de nutrición y atención en salud. Lo anterior explica que se hayan definido dos subsidios monetarios: uno dirigido a la educación y otro a la alimentación (Departamento Nacional de Planeación, 2000, pág. 3).

El subsidio alimentario estaba enfocado a mejorar las condiciones nutricionales del núcleo familiar, en especial de los niños y niñas menores de 7 años. La condicionalidad

para obtener el recurso monetario era la asistencia por parte de los niños y niñas a las citas de control, crecimiento y desarrollo, así como la participación de las madres y las familias a las actividades de capacitación que se convocaran en marco del programa. (Arias, 2007; Acción Social, 2010, pág. 3).

El subsidio educativo se entregaría solo por los 10 meses del período escolar a niños y niñas entre los 7 y 17 años de edad que asistían al colegio, y el valor dependía del número de hijos. Este subsidio tenía como objetivo incentivar la permanencia escolar de los niños y jóvenes en el sistema educativo y su entrega estaba condicionada a su asistencia a clase (Departamento Nacional de Planeación, 2000, pág. 4)

En términos de cubrimiento, el objetivo planteado a 2003 fue alcanzar un total de 340.000 familias amparadas por el programa, con 1.000.000 de niños y niñas beneficiados en tres años, tiempo inicialmente establecido de duración del programa (Departamento Nacional de Planeación, 2000, pág. 5).

## Familias en Acción, el inicio de su implementación

En sus inicios el programa contó, a nivel institucional, con las Unidades Coordinadoras regionales (UCR), las Unidades Coordinadoras Zonales (UCZ) y el apoyo del municipio para la implementación del programa en el nivel departamental y regional.

TABLA 7: INSTITUCIONES PARA IMPLEMENTACIÓN DE FAMILIAS EN ACCIÓN

Entidades	Unidad Coordinadora Regional	Unidad Coordinadora Zonal	Municipio
<b>Funciones</b>	Coordinación del programa. Incorporación de los municipios al programa. Incorporación de los beneficiarios. Entrega y recolección de los formularios regionales	Relacionamiento y trabajo con el enlace municipal. Recolección de formulación mancomunadamente con la UCR y el ICBF	Actualización archivos del Sisben. Actualización en la información en salud (ARS, EPS e IPS) y educación (Establecimientos educativos) de los beneficiarios.

Fuente: Adaptado a partir de: (Muñoz, 2008, pág. 5).

Si bien el programa inicialmente estaba proyectado para 3 años, la decisión de mantenerlo o terminarlo estuvo sujeta a los resultados de la evaluación que se realizó al finalizar este periodo, la cual fue satisfactoria y conllevó a que en el año 2007 se tomara la decisión de expandir el programa a municipios con más de 100 mil habitantes. Desde entonces Familias en Acción se convirtió “(...) en uno de los programas banderas del Gobierno Nacional en la lucha contra la pobreza” (Muñoz, 2008, pág. 3).

Con el transcurso del tiempo el programa se propuso mejorar la estrategia de intervención y ampliación de la cobertura, y en el 2012 se expidió la Ley 1532 del 7 de junio “por medio de la cual se adoptan unas medidas de política y se regula el funcionamiento del Programa Familias en Acción”, pasando de ser un programa a una política pública nacional con el objetivo de “(...) contribuir a la superación y prevención de la pobreza y la formación de capital humano, mediante apoyo monetario directo a la familia beneficiaria” (Congreso de la República, 2012, pág. 1).

La Ley define el programa de la siguiente manera:

(...) consiste en la entrega, condicionada y periódica de una transferencia monetaria directa para complementar el ingreso y mejorar la salud y, educación de los menores de 18 años de las familias que se encuentran en condición de pobreza y vulnerabilidad (Presidencia de la República, 2012, pág. 2).

A partir de la expedición de la Ley, esta política se llamó Más Familias en Acción – MFA- convirtiéndose en el Programa de Transferencias Condicionadas más importante y con mayor cobertura en el país, y un “derecho para la población pobre y vulnerable” (Departamento para la prosperidad social , 2013, pág. 4).

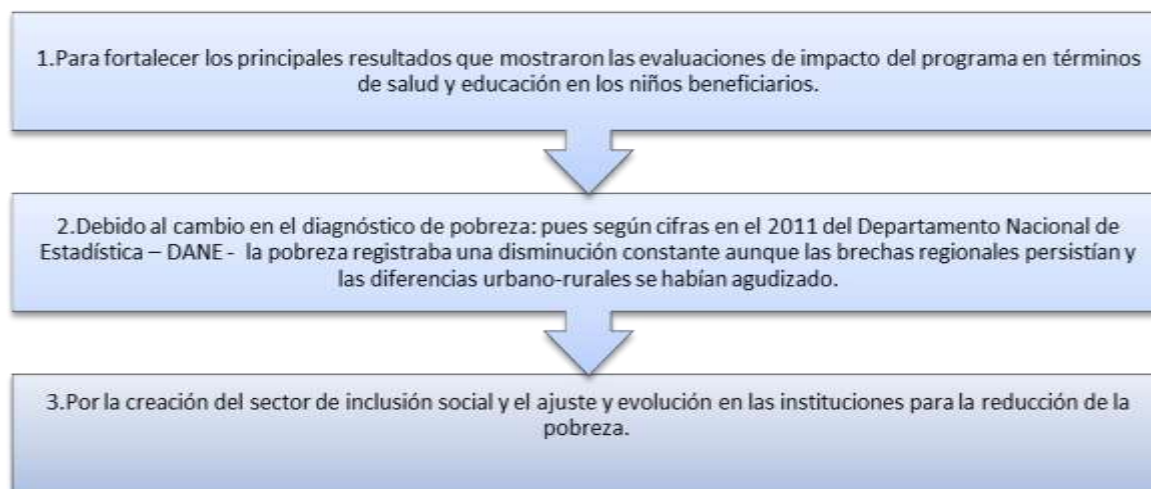
MFA hace uso de las transferencias monetarias condicionadas con dos funciones principales: 1) incrementar el uso y demanda de educación y salud por parte de la población objeto del programa, lo que permite, a su vez, la articulación con ofertas del Sistema de Promoción Social (SPS); 2) generar corresponsabilidad de las familias para que la superación de la condición de pobreza en la que se encuentran sea un compromiso desde las mismas familias (Presidencia de la República, 2014, pág. 4).

La articulación de MFA con el SPS se hizo explícita en las directrices definidas en el Plan Nacional de Desarrollo -Prosperidad para Todos-, que identificaron 6 ejes para este

propósito: “a) la atención integral a la primera infancia, b) la estrategia nacional para prevenir y erradicar las peores formas del trabajo infantil y proteger al joven trabajador, c) estrategias de permanencia escolar pertinentes, d) políticas diferenciadas para la inclusión social, e) enfoque regional y f) enfoque de género” (DPS-DNP, 2013, pág. 6).

Según el DPS, este proceso de rediseño de MFA se dio por tres razones (DPS-DNP, 2013).

ILUSTRACIÓN 4: RAZONES PARA EL REDISEÑO DEL PROGRAMA FAMILIAS EN ACCIÓN



Fuente: (DPS-DNP, 2013, pág. 3)

El tránsito a la Ley fue en sí misma la tercera fase del programa, y en el diseño se tuvieron en cuenta las evaluaciones a las fases I y II que señalaban que, a pesar de tener avances positivos en el tema de la reducción de la pobreza extrema y la desigualdad, la brecha entre lo rural y lo urbano, así como entre el centro y la periferia seguían siendo considerables (Centro Nacional de Consultoría, 2011). Esta tercera fase buscó mayor flexibilidad y “(...) adaptarse a las necesidades cambiantes de la población pobre y vulnerable, para responder a las prioridades del sector de la Inclusión Social y la Reconciliación” (Tamayo, 2013, pág. 7).

En este rediseño del programa se mantuvieron los objetivos planteados en su primera fase y se propusieron nuevos objetivos específicos (DPS-DNP, 2013)

TABLA 8: OBJETIVOS FA-MFA

FAMILIAS EN ACCIÓN	MAS FAMILIAS EN ACCIÓN
Reducir la inasistencia y deserción de los alumnos de educación primaria y secundaria.	Contribuir a la reducción de la pobreza y la desigualdad del ingreso.
	Diferenciación geográfica del monto del incentivo en educación.
Complementar el ingreso de las familias con niños menores de siete años en extrema pobreza para incrementar el gasto en alimentación	Articulación de los PTC con los programas de generación de ingresos.
	Diferenciación del incentivo por nivel educativo.
Aumentar la atención de salud de los niños menores de siete años.	Incentivar las prácticas de cuidado de los niños, mujeres, adolescentes y jóvenes, en aspectos tales como salud, lactancia materna, Desarrollo Infantil Temprano se evalúa y nutrición.
	Contribuir a la implementación de políticas y estrategias sectoriales.
Mejorar prácticas de cuidado de niños en aspectos tales como salud, nutrición, estimulación temprana y prevención de la violencia intrafamiliar.	Creación del programa Jóvenes en acción.
	Contribuir, a partir del conocimiento de la población beneficiaria del programa y el análisis de su comportamiento en cuanto al cumplimiento de compromisos, a la cualificación de la oferta en salud y educación.

Fuente: Elaboración propia a partir de: (Muñoz, 2008) & (DPS-DNP, 2013).

En la actualidad, estos objetivos se mantienen y son sobre los que se evalúa la implementación del programa. En el rediseño también se incluyeron las familias desplazadas por el conflicto, de comunidades indígenas y los beneficiarios de la Red Unidos.

### La Ruta de Acceso a MFA y su funcionamiento

MFA contempla unas condiciones para que la familia pueda ser beneficiaria del programa, a la que se le suman la entrega de diversos documentos estipulados en la Ley.

El siguiente cuadro muestra las diferentes situaciones en las que puede estar una familia para participar en el programa. El requisito inicial, el tiempo de inscripción y, en los



casos pertinentes, el puntaje del Sisben, que hace referencia a la última modificación que se le hizo al programa y pone o quita puntos de acuerdo con las condiciones de pobreza que tenga la familia. (Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, 2015, pág. 6).

**TABLA 9: REQUISITOS INICIALES DE INGRESO**

<b>Situación de la familia</b>	<b>Requisito Inicial</b>		<b>Cuando me puedo inscribir</b>
<b>Familia víctima de desplazamiento</b>	Tener código de la Unidad de Atención y Reparación de Víctimas- UARIV.		Tan pronto se tenga el código de la UARIV
<b>Familia parte de una Comunidad Negra</b>	Estar en el listado censal de la comunidad		Cuando se realicen las inscripciones en común acuerdo entre las autoridades indígenas y el DPS.
<b>Familia en Red Unidos</b>	Tener código ANSPE – Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza.		Cuando se realicen las inscripciones masivas en el municipio
<b>Puntaje SISBEN de la metodología III</b>	Si vivo en:	Puntaje debe estar entre:	
	Bogotá y capitales	0 y 30,56	Cuando se realicen las inscripciones masivas en el municipio
	Zonas Urbanas y Centros Poblados	0 y 32, 26	
	Zonas rurales	0 y 29,03	

Fuente: Adaptado a partir de (DPS, 2016)

Frente al tema de cobertura, el programa está presente en los 1.102 municipios del país y beneficia, a septiembre de 2016, a 2.512.678 hogares (Rodríguez & Tamayo, 2013). El valor de subsidio depende del grupo en el que esté geográficamente ubicado el municipio, su nivel de pobreza y urbanización, definiéndose así:

**TABLA 10: GRUPOS MFA POR ÍNDICE DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL**

Grupo 1:	Bogotá.
Grupo 2	21 ciudades capitales.
Grupo 3:	Municipios con Índice de Pobreza Multidimensional inferior al 70%.
Grupo 4:	Municipios con IPM del 70% o superior.

Fuente: (Rodríguez & Tamayo, 2013, pág. 3)

Luego de focalizados los grupos geográficos y cumplidos los requerimientos para el acceso al programa, los incentivos económicos se entregan mediante transferencias

monetarias condicionadas esto es, se paga un incentivo sujeto al cumplimiento de ciertos compromisos por parte de la familia, bajo la responsabilidad de la madre/padre titular.

El programa tiene dos tipos de incentivos contemplados en la ley. (Departamento para la prosperidad social , 2013, pág. 7)

1. Incentivo de salud: Se entrega uno por familia con niñas o niños menores de 6 años. Se liquida cada 2 meses durante todo el año y para recibirlo los beneficiarios deben estar afiliados a una EPS y asistir a los controles de crecimiento y desarrollo a la IPS de su localidad. Este incentivo es un ingreso a la familia para que invierta en alimentación, el cual está condicionado a que los niños o niñas tengan una talla y peso adecuado a la edad.

ILUSTRACIÓN 5: VALOR MENSUAL DE INCENTIVO DE SALUD

Grupo Municipal	Valor Incentivo Salud por Familia (\$ 2016)
1	\$68.150
2	\$68.150
3	\$68.150
4	\$79.500

*El valor de los incentivos se actualiza cada año, con un ajuste no menor al IPC de ingresos bajos, según el artículo 6 de la Ley 1532 de 2012.*

Fuente: (DPS, 2016)

2. Incentivo de educación: Se paga un incentivo por cada niño entre los 5 y los 18 años- máximo a 3 hijos por familia- que esté matriculado y asista regularmente a clases, desde transición hasta grado 11. Los niños beneficiarios sólo pueden perder hasta dos (2) años durante toda su vida escolar. En los casos de rezago escolar, los estudiantes de grado 10 pueden tener entre 18 y 19 años, y los de grado 11, hasta 20 años de edad. Para recibir el incentivo el beneficiario debe asistir al 80 del total de las clases. Los montos económicos se detallan a continuación.

ILUSTRACIÓN 6: VALOR INCENTIVO MENSUAL DE EDUCACIÓN

Grupo Municipal	Valor Incentivo Escolar por Grado Escolar (\$ 2016)				
	Grado 0	1-5	6-8	9-10	11
1	NA	NA	\$28.400	\$34.100	\$51.125
2	\$22.725	\$11.375	\$28.400	\$34.100	\$51.125
3	\$22.725	\$17.075	\$34.100	\$39.750	\$56.800
4	\$22.725	\$17.075	\$39.750	\$45.425	\$62.475

*El valor de los incentivos se actualiza cada año, con un ajuste no menor al IPC de ingresos bajos.*

Fuente: (DPS, 2016)

El monto pagado a cada familia se hace cada dos meses, previa verificación de compromisos por parte del programa.

Así como se contemplan unas condiciones de ingreso el programa tiene también unos criterios de salida del mismo los cuales pueden ser:

**TABLA 11: CONDICIONES DE SALIDA DEL PROGRAMA**

Causales	Tipología	Criterios de retiro
Procesos Operativos	Incumplimiento de criterios de permanencia en el programa	<ul style="list-style-type: none"> <li>La familia ya no cuenta con NNA menores de 18 años ni con jóvenes de 19 y 20 años con rezago escolar que cursen 10° y 11° grado, respectivamente</li> <li>Los NNA del núcleo familiar ya terminaron la educación media</li> </ul>
Control de calidad de la información	Información falsa, inconsistente o inexacta	<p>Luego de adelantarse el debido proceso se evidencia alguna de las siguientes situaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Duplicidad en la información.</li> <li>Información del documento de identidad con estado diferente a “vigente” según la base de datos de la Registraduría Nacional de Estado Civil-RNEC y/o el aplicativo de supervivencia del MSPS.</li> <li>La titular de la familia no se encuentra en las bases de datos de focalización dentro de las fechas de corte establecidas.</li> <li>Indicios de falsedad o inconsistencia en el número o fecha de expedición del documento de identidad, fecha de nacimiento o cualquier otra información requerida para la liquidación y el pago de los incentivos.</li> <li>El fallecimiento de la titular o de alguno de los NNA beneficiarios del grupo familiar no reportado a MFA.</li> </ul>
Cumplimiento metas	Condiciones sociales y económicas de la familia	<ul style="list-style-type: none"> <li>La familia supera su situación de pobreza y vulnerabilidad, según criterios e indicadores establecidos por el programa.</li> </ul>

Fuente: Adaptado a partir de (Tamayo, 2013, pág. 46)

Como se puede evidenciar, MFA es un programa estructurado, con requisitos y exigencias que generan unos compromisos en las familias beneficiarias que, a simple vista, no sólo cumple con lo que señala la Ley, sino además genera unas dinámicas sociales en todos los municipios que pueden efectivamente contribuir en la superación de la pobreza.

Los resultados de las evaluaciones realizadas al programa por parte del gobierno nacional mostraron que varios son los avances que se han logrado con la implementación de Familias en Acción y Más Familias en Acción. En las tablas 12, 13 y 14 se recogen dichos avances en líneas del programa: educación, salud y controles nutricionales ya que, como se mencionó en el capítulo anterior, el programa plantea que mejorando la situación de cada uno de estos componentes en las familias beneficiarias se reducirá la pobreza en las zonas de su aplicación.

TABLA 12: RESULTADO DE LAS EVALUACIONES FA 2002 Y 2003

Componente	Evaluación 2002	Seguimiento 2003
<b>Educación</b>	Incremento del 12% en el enrolamiento de niños y niñas entre 14 a 17 de las zonas urbanas.	Incremento entre 4.5 y 12.1 de asistencia entre los 12 -17 años en zona rural.  En zona urbana el incremento fue entre 3.3 y 5.9 %
<b>Nutrición</b>	Se observan incrementos significativos en el peso para la talla (reducción de desnutrición aguda), y en el peso para la edad (reducción en desnutrición global)	Reducción del 10% en desnutrición crónica.  Aumento de la talla comparado con los no beneficiarios.  Aumento en el consumo de proteína,
<b>Salud</b>	Se observan efectos positivos en el porcentaje de niños afectados por diarrea en las últimas dos semanas.	Disminución en la desnutrición en niños y niñas.
<b>Tasa de Inscripción controles</b>	Efecto positivo en la tasa de inscripción en el programa de crecimiento y desarrollo, y en el cumplimiento de los controles programados.	Aumento del porcentaje de asistencia a controles, pasó de 42% a 52%.

Fuente: Adaptado a partir de (DNP, 2008, págs. 90-97)

TABLA 13: RESULTADO EVALUACIÓN FAMILIAS EN ACCIÓN 2010

Educación	Nutrición	Salud
<p>El promedio de los años de educación aprobados aumenta en 0,7, haciendo que el promedio pase de 5,85 a 6,57.</p> <p>Familias en Acción genera un incremento de 0,14 años en los años de educación aprobados por los participantes del programa.</p> <p>El programa tiene efectos positivos y significativos sobre los años de educación aprobados</p> <p>Asimismo, hay efectos positivos sobre la diferencia en la tasa de matrícula entre los años 2006 y 2009 y la graduación de 9°.</p>	<p>Se observan diferencias significativas en el porcentaje de niños que consumen alimentos fuente de proteína como las carnes, el huevo, la leche y los granos, cuyo consumo aumenta entre 12,4 y 17,4 pp.</p> <p>De igual forma, FA-genera un incremento significativo en el porcentaje de niños que consume queso, frutas y verduras (18,5 pp a 21,3 pp), mostrando un cambio importante en la dieta, no solo en alimentos de origen proteico sino también en frutas y verduras.</p>	<p>La asistencia a controles de crecimiento y desarrollo o a charlas y encuentros de cuidado a los que asisten las madres permite que aprendan cómo cuidar mejor la salud de los niños y a tomar medidas preventivas.</p> <p>Impacto positivo en el aumento de 4.9 pp el porcentaje de niños que recibe vacunación contra DPT (difteria, tosferina y tétanos).</p> <p>Familias en Acción tiene un impacto positivo y significativo sobre la afiliación a IPS pues genera un aumento de 2,2 puntos porcentuales (pp) en este indicador. También se encuentra que la afiliación a EPS del régimen contributivo se ve impactada de manera positiva y significativa por el programa.</p>

Fuente: (Centro Nacional de Consultoría, 2011, págs. 50-66)

TABLA 14: RESULTADOS EVALUACIÓN MÁS FAMILIAS EN ACCIÓN 2012

Educación	Nutrición	Salud
<p>Aumento de 6,4 p.p. en la probabilidad de haber terminado el bachillerato para los jóvenes entre los 18 y 26 años, en zona rural.</p> <p>Disminución de 1,31 p.p. en la probabilidad de que los niños entre 7 y 11 años estén trabajando.</p> <p>Ingreso temprano en primaria (particularmente en zona urbana), lo que se refleja en una reducción de casi dos meses en la edad de matriculación (en promedio).</p>	<p>Aumento de 1,3 cm para los niños y niñas de 9 años (108 meses) y un incremento de 1,5 cm para los niños y niñas de 12 años (144 meses), en zona rural.</p> <p>Reducción de 23% en la inseguridad alimentaria de los hogares rurales.</p> <p>Retraso en crecimiento y desnutrición crónica, tanto en el grupo de 9 a 15 años, como en el de 9 a 12 años, en zona rural.</p> <p>Incremento en el porcentaje de exceso de peso (sobrepeso más obesidad) en 5,6 p.p., en zona rural para niños entre 9 a 12 años.</p>	<p>Impacto positivo y significativo en el manejo de la comida durante la enfermedad diarreica aguda.</p> <p>Incremento de 1,5 visitas adicionales al servicio de odontología durante el último año para los menores de 16 años en zona urbana.</p>

Fuente: Adaptado a partir de: (García, 2012, págs. 5-9)

Para el año 2013 el total de potenciales familias para inscribirse en el programa era de 3,271.342 de las cuales se inscribieron 2.745.565, es decir, un 83.92% de la meta propuesta con lo que se cumplió “(...) con el propósito del Gobierno Nacional de incluir más de 2.600.000 familias en el programa” (DPS, 2013).

Los avances en el mejoramiento de las condiciones de salud, educación y nutrición en la población beneficiaria son claros, los informes muestran los progresos alcanzados en la población beneficiaria – niños y niñas - durante el tiempo de implementación. Sin embargo, en relación con las mujeres a pesar de ser las “responsables de cumplir con los compromisos para la entrega de los incentivos” (Tamayo, 2013, pág. 88), no se atiende de manera puntual las afectaciones que el cumplimiento de los requisitos conlleva, como señala Juana Ochoa, en un estudio sobre el impacto del programa en la ciudadanía de las mujeres en el barrio Jerusalén de Bogotá.

(...) La entrega de subsidios condicionados en contraprestación de unas actividades tiene unas repercusiones muy específicas en la vida de las mujeres-madres que participan del programa. No sólo por las múltiples tareas que ahora están obligadas a cumplir y lo que esto genera en sus quehaceres diarios, sino por la relación que las mujeres construyen con sus derechos y los de su familia. Este tipo de programas son concebidos, por los beneficiarios, como una ayuda por parte del gobierno, más no como una estrategia que permita garantizar el acceso a sus derechos como ciudadanos (Ochoa, 2010, pág. 9).

Esta conclusión refuerza los cuestionamientos que han hecho tanto la CEPAL como otros autores frente al impacto de los PTC en las mujeres

(...) se ha cuestionado que los diferentes requerimientos de los programas terminan recargando y reforzando las actividades de cuidado que tradicionalmente han limitado la inserción de la mujer en el mercado del trabajo. (Cecchini, Programa de transferencias condicionadas; Balance de la experiencia reciente en America Latina y Caribe, 2011, pág. 12)

(...) los PTC no deben ser solo la atención inmediata de un problema de choque económico, sino garantizar en el largo plazo una estrategia que a través de la educación, la salud, la inclusión real de la mujer y un enfoque integral y de las necesidades sociales, económicas y políticas permita salir a las familias de manera permanente del asistencialismo del Estado y de la pobreza económica y estructural. (Lupica, 2015, pág. 14).

Finalmente, como señala Lupica ( 2015)

Es necesario que se haga una conexión frente a las consecuencias que para las mujeres también han generado los PTC, en especial en lo que tiene que ver con la subordinación frente al Estado so pena de perder beneficios, y en el reforzamiento

de las construcciones sociales frente a los roles de género, en un orden socioeconómico patriarcal - sobre los cuales el feminismo se ha levantado (Lupica, 2015, pág. 14).

En la segunda parte de este capítulo se aborda la implementación de MFA en el municipio de Madrid, Cundinamarca, con el fin conocer la experiencia de las mujeres beneficiarias del programa en relación a su autonomía y su percepción frente a la superación de la pobreza.

## Estudio de caso

Como se indicó al principio de este documento, el estudio de campo definido para esta investigación es de tipo instrumental en la medida en que se va a examinar un caso en particular – la experiencia de las mujeres beneficiarias de MFA en Madrid – Cundinamarca con respecto a la feminización de la pobreza - con el fin de “proporcionar mayor conocimiento sobre un tema” (Galeano, 2004, pág. 71) que, para el presente documento, es la evidencia que arrojan los estudios internacionales en relación al efecto que tienen los PTC en el refuerzo de la feminización de la pobreza en dos elementos claves que han sido reiterativos a lo largo de esta investigación y que son objetos de políticas públicas: la pobreza en las mujeres y su autonomía.

### Madrid – la Flor de la Sabana

Ubicado a 21 kilómetros de Bogotá, el municipio de Madrid- Cundinamarca, es uno de los municipios floricultores de la sabana de occidente y por su cercanía con la capital del país, el sector inmobiliario ha sido uno de los renglones de su economía que va en ascenso en los últimos 10 años.

Tiene una extensión total de 120.5 Km<sup>2</sup>, de los cuales 113 Km<sup>2</sup> es rural y tan sólo un 7.5 km<sup>2</sup> es urbano; sin embargo, es en la cabecera municipal donde reside el mayor número de habitantes: 63.157, de un total de 73.081<sup>7</sup>. Con una temperatura media de 14 grados centígrados, la agricultura y el cultivo de flores son dos de los principales renglones

---

<sup>7</sup> Información tomada de la página web de la Alcaldía de Madrid <http://www.madrid-cundinamarca.gov.co>

de la economía del municipio, no sólo por los beneficios tributarios que le deja al municipio sino porque son empleadores de un elevado porcentaje de mano de obra, en especial mujeres.

El programa Familias en Acción comenzó a implementarse en el municipio en el 2004, y a junio de 2015, el número de familias beneficiarias, de acuerdo con Hernán Velandia, Enlace de MFA, era de 1.945 familias<sup>8</sup>. El seguimiento a la implementación del programa lo hace de manera directa el Departamento Nacional para la Prosperidad Social – DPS – regional Cundinamarca, quien consolida la información tanto de los establecimientos educativos como de las IPS para garantizar el cumplimiento de las condicionalidades y autorizar los respectivos pagos.

El Enlace municipal, es un funcionario delegado por la alcaldía para atender las familias beneficiarias del programa, monitorear los cumplimientos de los colegios y las IPS en el ingreso de la información de los beneficiarios del programa a la plataforma del DPS, atender los requerimientos de la regional del DPS frente al programa, definir los espacios de intercambio de las beneficiarias del programa y acordar, junto con la administración municipal, proyectos alternativos que acompañen la estrategia de superación de la pobreza, tales como: talleres de capacitación en manualidades, uso del tiempo libre, cuidado y primeros auxilios, entre otros (Velandia, 2015).

Para el estudio de caso se recogió información de fuente primaria, a través de entrevista personal y encuesta telefónica. La entrevista personal fue hecha al enlace de MFA en Madrid, Hernán Velandia, en junio de 2015; y las encuestas se aplicaron a 336 personas, quienes aparecían como responsables de las familias beneficiarias de MFA, y quienes fueron llamadas aleatoriamente a partir del listado suministrado por la Secretaría de Desarrollo Económico y Social del municipio en noviembre de 2015. Estas encuestas tuvieron como objetivo conocer la experiencia de las mujeres con el programa.

Las preguntas formuladas en la encuesta se construyeron en función de dos elementos sobre los cuales han llamado la atención los informes de la CEPAL y diversas

---

<sup>8</sup> El Enlace de MFA informó que 1.945 familias eran las beneficiarias del programa a junio de 2015; sin embargo, en el listado suministrado por la Secretaría de Desarrollo Económico y Social del municipio en diciembre de 2015 aparecían 2.636 registros de titulares de responsabilidades. Al hacer una revisión del listado aparecían dobles registros de titulares con iguales datos o con direcciones distintas.



autoras y autores reseñados a lo largo del documento frente a los PTC y su enfoque transversal de género: la incidencia de la pobreza en las mujeres y la autonomía de las mujeres. Estos dos elementos están intrínsecamente relacionados con los roles asignados culturalmente a las mujeres y que son reforzados en el ejercicio de la implementación de las políticas con condicionalidades: primero un rol de madre y segundo el rol de cuidado, lo que le garantiza al Estado mostrar los alcances positivos en cuanto a salud y educación de los niños y niñas, pero diluye la garantía de los derechos de las mujeres y reduce las posibilidades de superación de la pobreza de las mujeres.

Es importante señalar que MFA, como los distintos PTC que se implementan en América Latina, no es un programa dirigido a las mujeres, aunque las mujeres están claramente definidas como corresponsables de la política, es decir son las encargadas del cumplimiento de las condicionalidades.

La encuesta aplicada en el estudio de caso se formuló en dos bloques, el primero identificaba a la persona titular de responsabilidades y la conformación de la familia beneficiaria (sexo, edad, número de hijos en el grupo familiar, número de hijos en el programa) y el segundo, la experiencia directa como persona responsable de las condicionalidades y las percepciones frente a la superación de la pobreza (ver anexo 1).

En total del universo de la población a consultar era de 2.636 familias beneficiadas - de acuerdo con el listado suministrado por la Secretaría - y manteniendo un margen de error del 5%, la muestra de encuestas efectivas debería ser 336. La recolección de la información se hizo entre el 3 y el 10 de enero de 2016, por vía telefónica, lográndose 343 entrevistas efectivas así:

**TABLA 15: TITULARES DE RESPONSABILIDADES POR SEXO Y UBICACIÓN GEOGRÁFICA EN EL MUNICIPIO**

No. encuestas	Hombres		Mujeres	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural
343	26	3	294	20
	29		314	

Aunque en Colombia, a partir de la Ley 1532/2012 de MFA se amplió el rango de responsables de las condicionalidades a la familia, los resultados obtenidos de las encuestas evidencian que son las mujeres las que continúan como responsables ante el programa, situación similar a la que se registra otros países de la región.

En la medida en que el presente acápite, es un estudio de caso de tipo instrumental que parte de la hipótesis de que son precisamente estas estrategias – como los PTC - las que no permiten que las mujeres superen su condición de pobreza, se mantengan en desventaja económica frente a los varones, y sean consideradas dentro de las políticas públicas de superación de la pobreza sólo en el ejercicio de su maternidad, Pataussi & Zibecchi, (2010), CEPAL (2012), los resultados presentados se expondrán a partir de las 301 mujeres que tienen permanencia en el programa, ya que 13 mujeres reportaron que ya habían salido de él.

Además, los análisis de los resultados se harán a la luz de los conceptos sobre los cuales el feminismo llama la atención para evidenciar que las políticas públicas de transferencias condicionadas – como el caso MFA, refuerzan los roles que culturalmente se les han dado a las mujeres, que las mantiene en clara desventaja frente a los varones y que contribuyen a que las mujeres sean las más pobres entre los pobres.

De manera reiterada se ha señalado que, al cargar a las mujeres con las condicionalidades del programa, se reduce su autonomía tanto en el uso de su tiempo para actuar de acuerdo con su elección, como en las posibilidades de mejorar sus condiciones de pobreza al limitarse las posibilidades de acceso a un trabajo remunerado. Y otro elemento sobre el que se hará permanentemente referencia será el de roles de género, que ubica a las mujeres bajo unos estereotipos que limitan su actuación en el espacio de lo público.

Antes de iniciar con el análisis, es importante mencionar algunos datos generales que llaman la atención:

1. Las mujeres consultadas reportan un rango de edad entre 18 y 60 años, siendo el rango de edad en el que se reportan más beneficiarias el de 26 a 40, con 190 mujeres.
2. Se les preguntó a los varones sobre las razones por las cuales ellos estaban como responsables del grupo familiar en el listado de MFA, las respuestas fueron:

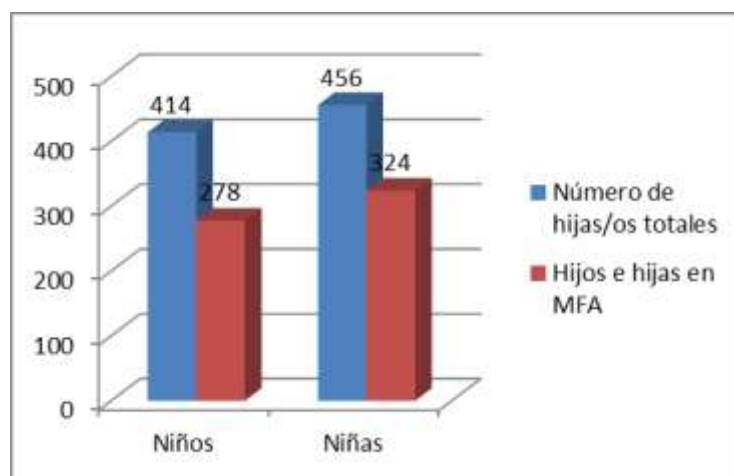
- (i). Ellos eran los que se encontraban en la casa cuando les hicieron la encuesta para incluirlos. (18)
- (ii) Eran cabezas de familia (2)
- (iii) Ellos son los que aparecen como titulares en el registro de familias desplazadas. (5).
- (iv) Era el que tenía tiempo para asistir a reuniones del programa.
- (v). Su pareja es menor de edad y por tal razón no podía aparecer como titular en MFA.

GRÁFICA 4: TITULAR DE RESPONSABILIDAD



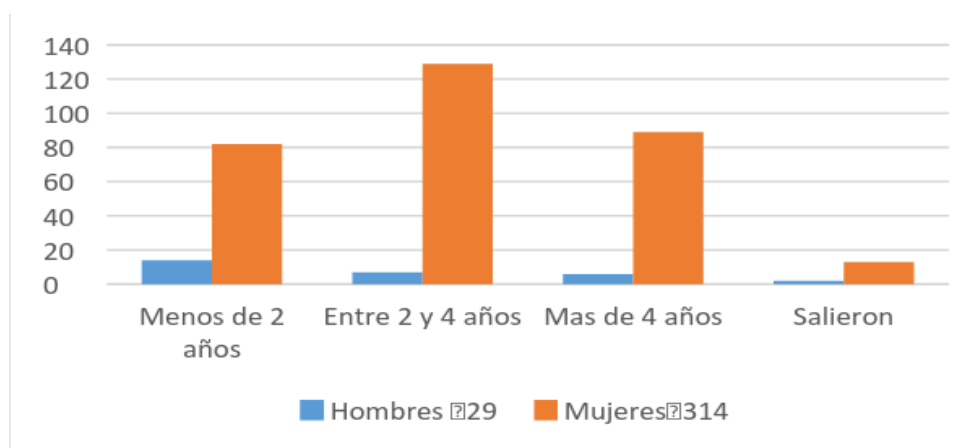
3. El porcentaje de los hijos de hijas del grupo familiar vs hijos e hijas incluidos en el programa es de 69.20%, equivalente a 870/602, lo que evidencia que no hay una cobertura total niños y niñas de las familias inscritas. Lo anterior se da porque el máximo de hijas/os permitidos por familia para estar inscritos en el programa es de 3.

GRÁFICA 5: HIJAS/OS EN LA FAMILIA VS HIJAS/OS EN EL PROGRAMA



- En razón a que en el 2012 fue la última fecha en que se abrieron nuevos cupos para ingresar al programa y que sólo las familias en situación de desplazamiento pueden inscribirse en cualquier momento, el tiempo de permanencia de las y los beneficiarios del programa, a diciembre de 2015, está entre el rango de los 2 y 4 años y más de 4 años.

GRÁFICA 6: TIEMPO DE PERMANENCIA EN EL PROGRAMA



## Autonomía de las mujeres

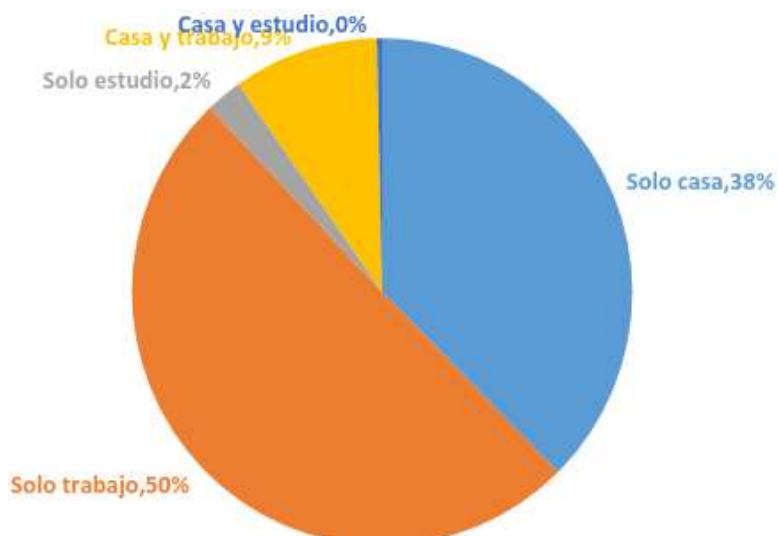
La autonomía de las mujeres en el hogar y en la sociedad está altamente marcada por los roles que tradicionalmente se les ha asignado a hombres y mujeres a través del tiempo, y puede ser física, económica y política (CEPAL, 2012). Desde la teoría feminista

en las políticas públicas, alcanzar la autonomía es un requisito indispensable para lograr la igualdad de género. Los planes de acción regional y mundial para la mujer - sobre los que se han elaborado políticas públicas de transferencias condicionadas - han pretendido apalancar procesos en los diversos países para que las mujeres logren su autonomía. Sin embargo, como lo señalan estudios presentados con anterioridad, no se registran cambios reales en la autonomía de las mujeres sino por el contrario se mantienen en los lugares en que tradicionalmente se les ubica.

Los hallazgos encontrados a partir de la experiencia de las mujeres de Madrid, beneficiarias de MFA, en cuanto a su autonomía o posibilidad de decidir libremente sobre su uso del tiempo, manejo de recursos – ingresos, y movilidad se puede dividir en dos aspectos: provisión de recursos económicos y uso del tiempo.

**USO DEL TIEMPO:** El 50% de las mujeres consultadas señalaron que se dedicaban solo a trabajar (empleo remunerado), solo a casa el 38 % y solo estudio el 2%. Llama la atención, que sólo el 9% de las mujeres asocian las actividades del hogar a una ocupación en un rango igual al trabajo, situación que obedece a que las labores de la casa hacen parte de los “deberes” que le corresponden culturalmente como madres. Para las mujeres consultadas, lo que no es remunerado no lo considera trabajo.

GRÁFICA 7: OCUPACIÓN

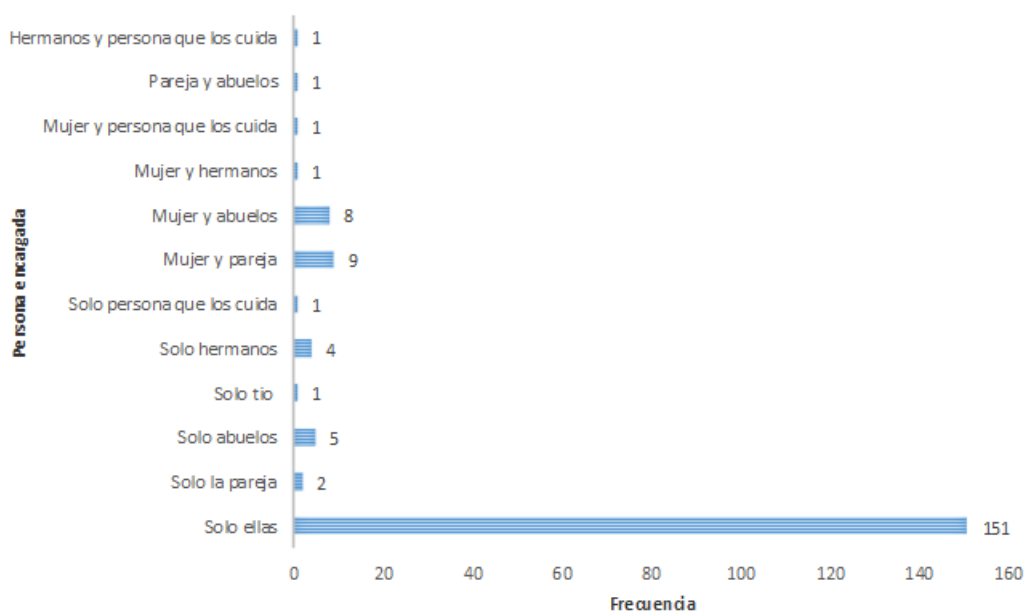


Como se evidenció en la gráfica anterior, el uso del tiempo de las mujeres está principalmente dedicado a trabajo (remunerado) y casa; y aunque si bien a partir de la

expedición de la Ley en el 2012 de MFA se identificó a la familia como beneficiaria del programa, extendiendo la responsabilidad del cumplimiento a los diversos miembros de la familia, el Manual Operativo de Más Familias en Acción define a la madre titular como: “(...) responsable de cumplir los compromisos para la entrega de incentivos. El programa prioriza la inscripción de la madre como la titular de la familia” (Departamento para la Prosperidad Social, DPS, 2013, pág. 88), por lo que es la madre titular la que debe garantizar las condicionalidades, situación le que exige también otros usos del tiempo.

Para recibir el subsidio monetario por nutrición - que se entrega uno por familia con hijos o hijas menores de 7 años- se debe cumplir con los controles médicos nutricionales. En Madrid 185 de las 301 familias reciben subsidio monetario, y en el 81,62% de los casos, es la madre titular la encargada de llevar a los hijos e hijas a los controles médicos, es decir 151 familias. La pareja sólo lleva a los niños y niñas en el 1,08%, y en el 4,86 acuden los dos padres. El porcentaje restante, equivalente a 12, 44% lo representan otras personas de la familia quienes llevan o acompañan a la madre a los controles médicos nutricionales, como: abuelos, hermanos, persona que los cuida, entre otros.

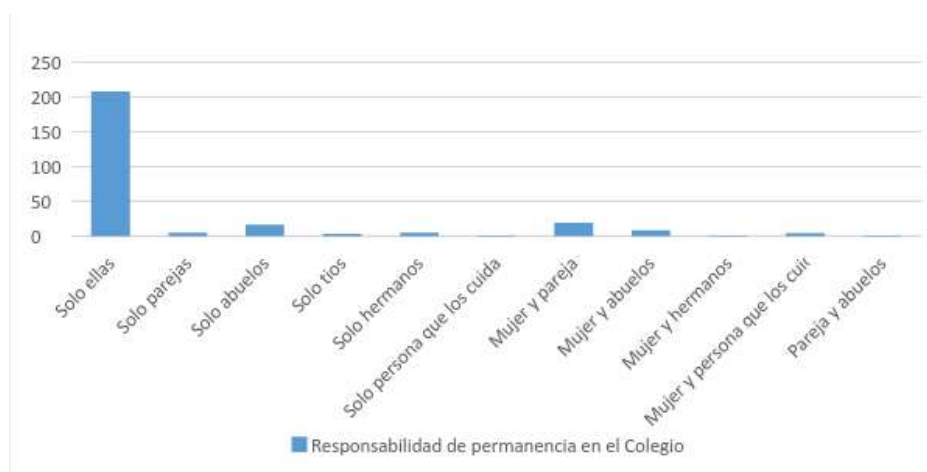
GRÁFICA 8: RESPONSABLE ASISTENCIA CONTROLES MÉDICOS



Frente al cumplimiento de la corresponsabilidad de permanencia en el estudio, sobre la cual se recibe un subsidio por cada hijo o hija de 7 a 17 años (hasta máximo 3 hijos o

hijas por familia), en Madrid 271 familias de las 301 reciben transferencia monetaria por este concepto, es decir el 90% de las familias consultadas, y son las mujeres las responsables de garantizar la asistencia en un 74,75% de los casos, solo la pareja en un 1,84%, y juntos, en un 7,01%. El porcentaje restante, equivalente al 16,4, esta corresponsabilidad la apoyan otros familiares de los beneficiarios como abuelos, tíos, hermanos, o una persona que los cuida.

GRÁFICA 9: RESPONSABILIDAD DE PERMANENCIA EN EL COLEGIO



Llama la atención el hecho de que a pesar de que sean las mujeres – madres las que están garantizando el cumplimiento de las condicionalidades - estén trabajando por fuera del hogar o no - disponiendo de su tiempo, ellas mismas señalen que no tienen ninguna dificultad en garantizar la asistencia a los controles nutricionales de sus hijos o hijas ni la permanencia en los colegios.

Las gráficas 10 y 11 muestran los porcentajes en razón a las “dificultades de las mujeres para cumplir con las condicionalidades”: Frente a controles médicos no tienen dificultad un 70,27% de las mujeres; y en cuanto a la asistencia colegio, no tienen dificultad en un 92,98%.

Las mujeres consultadas asumen el cuidado como algo inherente a ellas, y las dificultades para cumplir ese rol las ubican en lo externo – “no hay citas”, “está muy lejos el centro de salud”, o “el colegio no registra información”; solo en un caso la madre señaló que no tenía tiempo.

GRÁFICA 11: DIFICULTADES CUMPLIMIENTO REQUISITOS  
(ASISTENCIA AL COLEGIO)



GRÁFICA 10: DIFICULTADES CUMPLIMIENTO REQUISITOS  
(CONTROL MÉDICO)



Partiendo de los resultados anteriores, el refuerzo del rol cuidador en las mujeres se evidencia con fuerza. La experiencia de las madres y los padres en el hogar son diferentes, muestra jerarquía, una distribución de tareas y en especial una desigualdad en las relaciones de poder al interior de los núcleos familiares, elementos sobre los cuales llamó la atención el Enfoque de Género en el Desarrollo con miras a que se incorporaran en las políticas públicas acciones tendientes a superar estas condiciones que mantenían a las mujeres en condiciones de desigualdad frente a los varones, pero que en la práctica las políticas públicas no han logrado cambiarlas.

La división sexual del trabajo está evidentemente marcada en la implementación de MFA en el municipio de Madrid, las mujeres se ubican en el espacio de lo doméstico, encargadas de la crianza y el cuidado de las personas dependientes en especial los hijos. Los varones en un porcentaje muy bajo han entrado a participar de las tareas del hogar o por lo menos en lo que corresponde al Programa. Lo anterior en cuanto a tiempos y responsabilidades en el hogar y tareas asignadas sin remuneración.

Pero llama la atención que esta división sexual de roles, relacionada con los patrones socioculturales que determinan lo que deben hacer los varones (espacio público – productivo) y las mujeres (espacio privado – reproductivo), no es tan clara cuándo se establecen los ingresos de la familia, que como se verá más adelante, los aportes al núcleo familiar (lo productivo) están más en cabeza de las mujeres que de los varones.



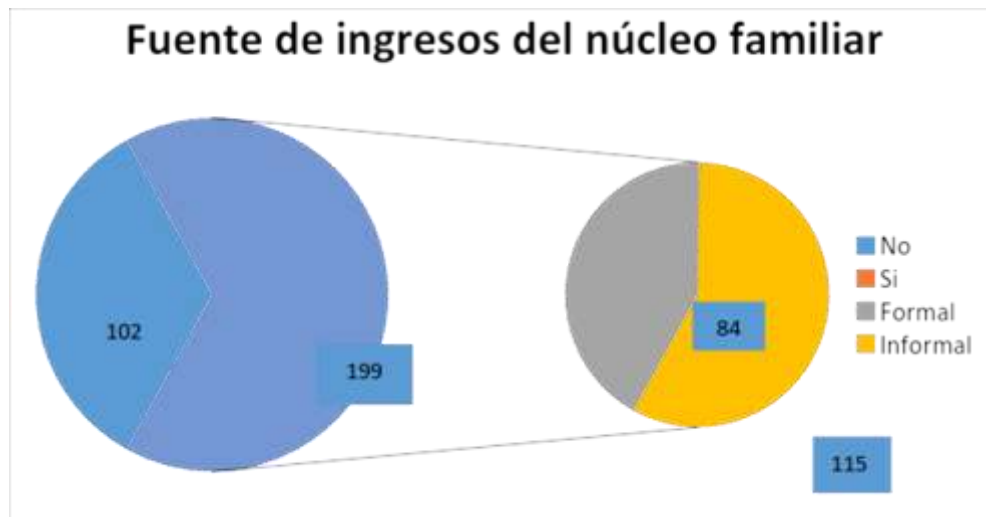
## Pobreza

El segundo capítulo de esta investigación se centró en la feminización de la pobreza, concepto que se usa para evidenciar que las mujeres son las más pobres entre los pobres y que existen condiciones externas, como “ciertas políticas públicas, así como determinados modelos de desarrollo que restringen la participación de las mujeres, más que la de los hombres, en el mercado laboral formal, así como su acceso a los recursos económicos y sociales” (Cuvi & Lopez, 2011, pág. 34).

Uno de los elementos que mide la pobreza es el ingreso monetario, de ahí que los PTC entreguen un aporte en dinero a las familias beneficiarias con miras a superar la pobreza “intergeneracional” y generar “empoderamiento” en las mujeres pues ellas son las que al ser las responsables de las condicionalidades manejan los recursos económicos que le son asignados a la familia.

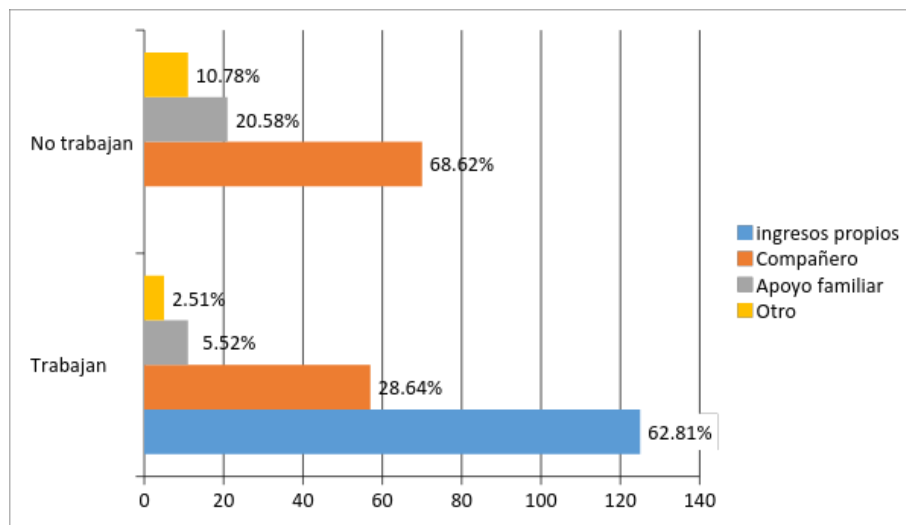
De acuerdo con la gráfica 7, presentada anteriormente, el 50% de las mujeres consultadas señalaron que trabajaban fuera del hogar, aunque al consultarles sobre el origen de los recursos, el 66% (199) indicó que eran de recursos propios provenientes tanto de trabajos formales como informales. Esta situación se presenta porque algunas de las mujeres entrevistadas tienen venta de empanadas en sus casas, cuidan otros niños o hacen costuras, pero como no salen de sus casas no lo consideran un trabajo formal, aunque es evidente que contribuye a aumentar los ingresos familiares.

GRÁFICA 12: FUENTES DE INGRESO DEL NÚCLEO FAMILIAR



Otras fuentes de ingreso del núcleo familiar son: Programas de Gobierno (MFA y otros), compañeros sentimentales, apoyos familiares o apoyos de cajas de compensación; aunque los porcentajes varían dependiendo de si las mujeres trabajan por fuera del hogar o no.

GRÁFICA 13: ORIGEN DE LOS RECURSOS QUE PERCIBE EL NÚCLEO FAMILIAR

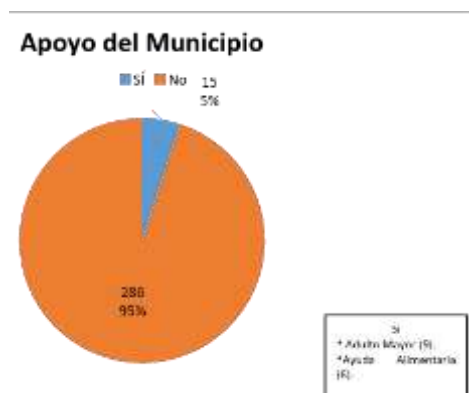


Aunque no se consultó sobre el estado civil a las mujeres beneficiarias, cruzando la información de origen de ingresos del núcleo familiar con ocupación, se evidenció que el 54,81% hogares no reporta ingresos provenientes del compañero, lo que permite inferir que son hogares con jefatura femenina.

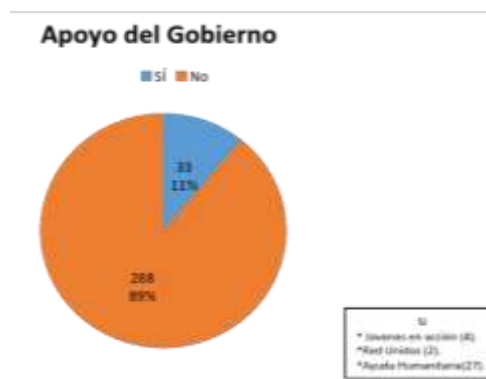
El porcentaje más alto de apoyo del compañero se da cuando la mujer se ocupa en la casa, un 68,62%, reforzando los roles de género que determinan las actividades de – cuidado de los hijos e hijas en casa.

Si bien todas las mujeres a las que se les aplicó la herramienta reciben los recursos monetarios de Más Familias en Acción, algunas de ellas reportan el ingreso de otros recursos provenientes de programas nacionales o municipales, como se puede observar en las siguientes gráficas.

GRÁFICA 14: COMPLEMENTARIEDAD CON OTROS PROGRAMAS INSTITUCIONALES (MUNICIPALES)



GRÁFICA 15: COMPLEMENTARIEDAD CON OTROS PROGRAMAS INSTITUCIONALES (DEL ORDEN NACIONAL)

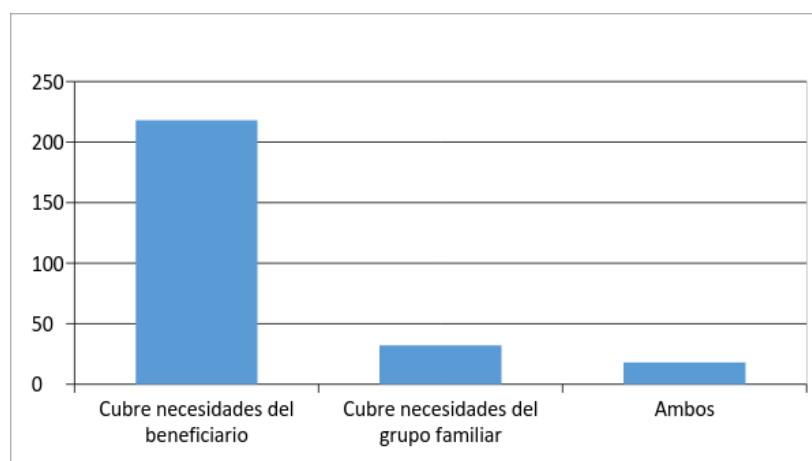


De las personas consultadas, 33 complementan los ingresos del hogar con recursos de otros programas del gobierno como: Jóvenes en Acción: 4; Red Unidos. 2; y Ayuda Humanitaria: 27. Esta última se les entrega a las familias que se encuentran en situación de desplazamiento y están a la espera de su ingreso al Registro Único de Víctimas. De acuerdo con lo señalado por el Enlace de Familias en Acción en Madrid, Hernán Velandia, no se tiene un cálculo real de cuántas familias en situación de desplazamiento están registradas en

MFA en el municipio, ya que esta inscripción la hacen directamente a través de la regional Cundinamarca del DPS. A través de la Alcaldía también se reciben recursos de complementariedad de ingresos, que, aunque son pocas familias (15 en total de 301), esta ayuda es dirigida al Adulto Mayor (9), y Ayuda Alimentaria (6).

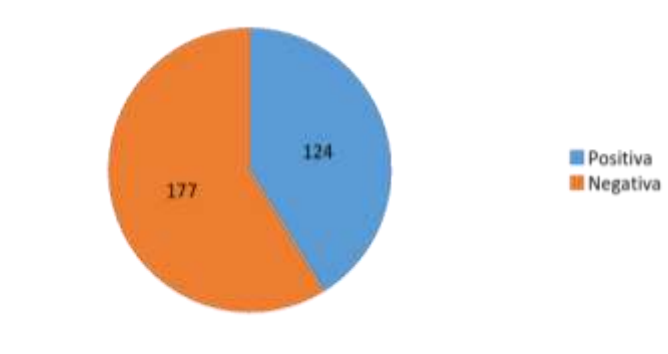
Si bien el objetivo principal de MFA es “Contribuir a la superación y prevención de la pobreza y la formación de capital humano, mediante el apoyo monetario directo a la familia beneficiaria” (Ley 1532 de 2012), las familias que están en el programa fueron categorizadas como pobres y esta condición no ha cambiado, aunque el 89,03% de las mujeres señaló haber tenido cambios positivos, contra el 4,31% que identificó cambios negativos y el 6,64% que no consideró haber tenido ningún cambio. Es interesante la percepción de las mujeres frente al programa, pues para ellas los recursos recibidos contribuyen a cubrir las necesidades de sus hijos o hijas o del núcleo familiar.

GRÁFICA 16: PROGRAMA MFA - CAMBIOS POSITIVOS



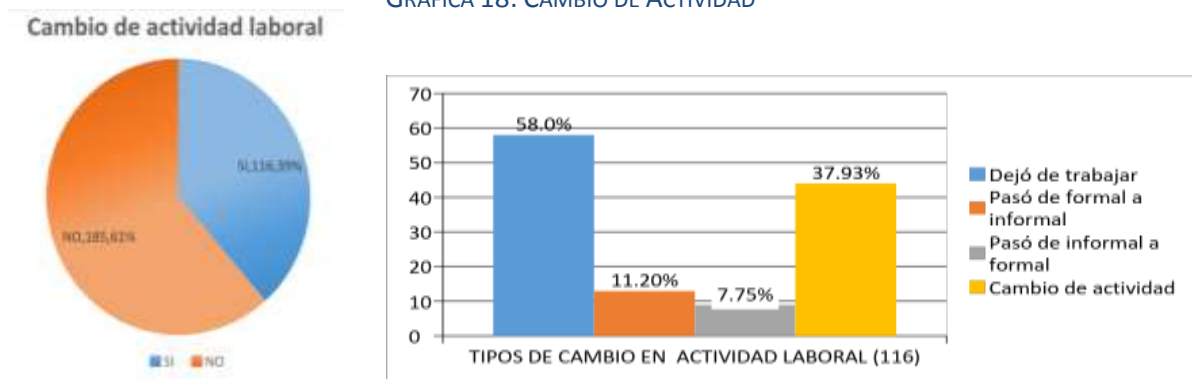
Al preguntarles directamente sobre si el programa les ha permitido salir de la pobreza, el 58,80% señalaron que no, y el 41,19% respondieron afirmativamente pues consideran que al brindarles una ayuda a la familia o mejorar la vida de los directamente beneficiados se está contribuyendo a salir de la pobreza, porque tienen el recurso para comprar unos zapatos, o para “comprarle una cama” al hijo; esos detalles son importantes para las personas y sienten que están en mejores condiciones de vida.

GRÁFICA 17: PERCEPCIÓN DE POBREZA



Contrario a la percepción positiva sobre el cambio en las condiciones de pobreza del núcleo familiar a partir de los recursos de MFA, las condiciones reales de pobreza de las mujeres se mantienen - las mismas a partir de las cuales se les caracterizó y les hizo acreedoras al beneficio -. En el marco de la implementación del programa en Madrid, las mujeres han cambiado de trabajo – actividad- o dejado de trabajar pasando de trabajos formales a informales en un 38%, y un 61,46% ha permanecido en su ocupación; sólo el 7,75% de las mujeres que cambiaron de actividad lo hicieron de un trabajo informal a uno formal el cual les brindaba condiciones laborales más estables y un cambio real en las condiciones de vida de ellas mismas.

GRÁFICA 18: CAMBIO DE ACTIVIDAD



Si bien uno de los objetivos del programa es la superación de la pobreza, se podría medir la efectividad del programa por la cantidad de familias que se retiran al alcanzar la meta; sin embargo, tan sólo una familia, de las 343 consultadas se retiró porque mejoraron sus condiciones económicas, el resto de retiros estuvieron relacionados por la finalización del ciclo escolar de los hijos e hijas.

Más Familias en Acción, como los PTC que se implementan en América Latina, ubican a la mujer en un lugar funcional para el Estado en la medida en que las evaluaciones mostraron que mejoró la nutrición en niños y niñas beneficiarias del programa y disminuyó la deserción escolar –como se presentó en el capítulo 3, pero la carga que han representado las condicionalidades ha mantenido a las madres – titulares en la misma pobreza que originó la vinculación de la familia al programa.

## Consideraciones finales

Las siguientes consideraciones se presentarán en tres bloques que pretenden brindar elementos específicos sobre los temas que se trataron en esta tesis: a. El PTC colombiano – Más Familias en Acción; b. Los PTC como estrategia de superación de la pobreza, en especial en los países de América Latina, y c. la perspectiva feminista en las políticas públicas.

### *Más Familias en Acción*

- La presente investigación se concentró en identificar el refuerzo de la feminización de la pobreza a través de los programas de transferencias condicionadas, y se tomó el caso de la implementación de Más Familias en Acción (el PTC colombiano) en Madrid – Cundinamarca. Tanto en Madrid – Cundinamarca, como en todos los 1.102 municipios donde se implementa el programa, las condicionalidades son las mismas, los beneficiarios están claramente identificados. Dichas condicionalidades conducen a que las mujeres sean funcionales al programa como madres titulares de responsabilidades ante el Estado y no como sujetas directas de derechos.
- A pesar de que se vincule el núcleo familiar al programa, los roles que culturalmente se dan a las mujeres y que reproduce MFA, son garantía de éxito de la implementación en temas de salud y educación para los hijos e hijas. Sin embargo, lo anterior puede incidir en el empobrecimiento de las mujeres, pues ellas son las responsables del cuidado de los miembros de la familia, de su asistencia al colegio, de asistir los “encuentros del cuidado” (espacios obligatorios del programa al que deben asistir las titulares de responsabilidades), situación que reduce sus posibilidades de acceder a un trabajo formal que les garantice unos ingresos propios, y toda la experiencia femenina de la autonomía y de la vindicación de sus derechos luchados durante décadas por las feministas, quedan en un segundo plano al ser remplazados por los derechos de los hijos e hijas. Frente a esta situación y a manera de reflexión, sería recomendable incorporar responsabilidades a todos los miembros del núcleo familiar, ajuste que podría aportar en: 1. descargar a las mujeres – madres de la responsabilidad directa del cumplimiento de las condicionalidades. 2. Favorecer el acceso de las mujeres a un trabajo

remunerado. 3. Que las mujeres tengan más autonomía sobre el uso de su tiempo. 4. Que cada uno de los miembros del grupo familiar beneficiado asuma responsabilidades directas no sólo para el cumplimiento de las condicionalidades, sino para la superación real de la pobreza de ellos mismos.

- Para el mantenimiento del programa es necesario que las mujeres y sus familias sigan siendo pobres, pues un cambio favorable en sus condiciones de vida (ingresos adicionales, mejorar físicas a la vivienda, cambio en la percepción de pobreza), le resta puntos que afectaría su permanencia en MFA. En este sentido, se hace importante que haya un diálogo entre los diversos programas que contribuyen a la superación de la pobreza en Colombia, para que la mejora de las condiciones de pobreza de las familias no sea un castigo, si no que sea un objetivo real para las familias beneficiarias, que les permita acceder a otros programas como de acceso laboral o becas escolares para los jóvenes, entre otros.
- Más Familias en Acción se pensó como un programa de superación y prevención de la pobreza; sin embargo, en el momento de presentar resultados del programa se hace más énfasis en la cobertura y los recursos invertidos, que en las familias que de manera efectiva superaron la pobreza. Un reto para el Programa sería el que se comience a medir su impacto por el número de familias que cambia y supera su condición de pobreza, de esa manera se generarían por una lado, propuestas más integrales que vinculen a los miembros del núcleo familiar y, por el otro, se diseñen nuevos programas que acojan a las familias que superen las condiciones de pobreza, para que su retiro de MFA no lo sientan como una pérdida sino como una oportunidad.

#### *Los PTC y las políticas de superación de la pobreza*

- El que las mujeres sean las más pobres entre los pobres, justifica a los Estados en identificar a las mujeres como “beneficiarias” de la política, pero al mismo tiempo refuerza la desigualdad económica entre mujeres y varones porque las mantiene en un escenario de pobreza, ya que no les genera oportunidades de trabajo, las discrimina por su condición de mujeres- madres y les obliga a tener unas cargas familiares históricamente delegadas.



- Los PTC diseñados para la superación de la pobreza, son programas “feminizados”, pues de manera explícita responsabilizan a las mujeres de velar por las dimensiones del cuidado - educación y salud- CEPAL (2012). No son programas con enfoque transversal de género, pues no se identifica en ningún acápite las responsabilidades de los padres (varones) de la familia beneficiaria o a otros miembros del núcleo familiar.
- La apuesta sobre los PTC que integren realmente a las mujeres como beneficiarias directas debe estar dirigida a romper con modelos que no consideren todos los componentes importantes en la vida las mujeres y solo se enfoquen en el plano económico. Un modelo que permita que las oportunidades sean un derecho propio y que la igualdad esté dada en resultados iguales para hombres y mujeres.
- Es importante replantear la forma en que estas políticas ven a la mujer no solo asignándoles el rol tradicional de cuidadoras y madres, sino que se les reconozca el aporte como mujeres al mejoramiento de las sociedades a través de una justa y equilibrada inserción en el mercado laboral, una adecuada valoración del trabajo en el hogar, permitiendo y fomentando la autonomía económica y regulando un mercado laboral que permita el acceso a las mujeres en igualdad de condiciones frente a los hombres.
- Además, las políticas como líneas de acción y de trabajo en los países deberían dejar de lado la visión de la mujer en función de su maternidad y garantizarles derechos propios a la protección social sin que estas deriven de su hogar o familia. Esta visión no corresponde a la garantía de los derechos humanos como atributo individual de las personas e “insiste en el mandato socialmente impuesto de la maternidad, con lo que se restringe la libertad de las mujeres para considerarla una opción, no una obligación” (CEPAL, 2012. Pág.71).
- Otra idea que se suscita es modificar el enfoque de las políticas de inversión social; las políticas públicas de reducción de la pobreza deben romper con la atención a corto plazo de tipo asistencialista y dependiente que ven en las mujeres como intermediarias y no como ciudadanas profundizando la desigualdad, la inequidad y la discriminación en las mujeres.
- El recorrido por el proceso de feminización de la pobreza, las situaciones desfavorables que esta trae a las mujeres y los modelos de desarrollo presentes en América Latina,

dejan para reflexión varias consideraciones, a la luz de las reivindicaciones de los movimientos y enfoques feministas.

- 1) La constante y evidente desigualdad en la distribución del trabajo remunerado entre las mujeres y los hombres, y el papel doméstico tradicionalmente asignado a las mujeres como cuidadora sin remuneración y reconocimiento genera una subordinación económica de las mujeres la cual se ve reflejada en la carencia de tiempo de la mujer lo que es limitante para su incorporación al mercado laboral, lugar de obtención de recursos, círculo vicioso que como consecuencia genera discriminación, violencia y desigualdad en ámbitos fundamentales para las personas como, el político, el económico y el social.
- 2) La histórica división sexual del trabajo constituye una de las principales barreras para que las mujeres puedan insertarse en el mercado de trabajo en condiciones de igualdad con los hombres y avanzar así en el logro de su autonomía económica. (Lupica, 2015). Una forma eficaz en que las mujeres tengan control de su entorno y una participación política eficaz es logrando su alfabetización. Las mujeres que poseen un trabajo fuera del hogar tienen más posibilidades de protegerse de agresiones físicas al poseer recursos provenientes de sus empleos (Nussbaum citada en Molineux y Razavi, 2002).
- 3) La situación de las mujeres se debe pensar no solo desde el feminización de la pobreza sino, como plantean Madeiros y Costa (2008), se debe pensar en una feminización de las causas de la pobreza lo que permite observar de qué modo las jerarquías de género influyen o actúan en “(...) la producción y reproducción de las situaciones de pobreza, diferenciando esta perspectiva del concepto de la feminización como “estado” o “resultado” y poniendo énfasis sobre su carácter de proceso social” (Madeiros y Costa citado en Aguilar, 2011, pág. 131).
- 4) La pobreza se debe mirar como un fenómeno multidimensional que va más allá de la carencia de recursos económicos: incluye componentes inmateriales y afectivos. La solución a la pobreza no puede provenir, por tanto, de mejorar la inserción de determinados colectivos –entre ellos, las mujeres- en el mercado laboral, sino de un cambio profundo de las estructuras básicas de funcionamiento del actual sistema socioeconómico (Tabbush, 2011), en los espacios privados y públicos, los cuales pasan por la noción del cuidado, la autonomía de las mujeres y el trabajo no remunerado; y de

manera especial, se requiere una transformación en las estructuras mentales - especialmente de las mujeres- pues están ancladas en la propia reproducción de los roles que culturalmente le han sido asignados y desde allí hacen una valoración de los cambios que experimentan.

- Un reto para los hacedores de políticas públicas, en especial de superación de la pobreza, será el romper con los estereotipos construidos alrededor de cada uno de los miembros de la sociedad: las mujeres, los varones, las madres, los y las jóvenes, los ancianos, entre otros; y el elaborar políticas integrales que vinculen a los miembros de los núcleos familiares y que les definan responsabilidades. Las políticas públicas buscan generar cambios sociales – atender la agenda pública - y, esto leído desde la lógica feminista, implica que no sólo no perpetúen estereotipos, aun de forma indirecta, sino que, por el contrario, apunten a cambiar estos patrones sociales y culturales que han configurado nuestra historia. Ese es el puente entre el feminismo y las políticas públicas. Que estas, en su momento de formulación e implementación sean sensibles a los efectos no sólo técnicos, sino al refuerzo o cambio de prácticas sociales.

### *Perspectiva feminista*

A lo largo de la investigación se han evidenciado las luchas feministas por la exigibilidad de los derechos de las mujeres, sus posturas y críticas al patriarcado y a los gobiernos, sus propuestas para que les sea garantizada su ciudadanía no sólo como la capacidad de votar sino como sujetas de derechos que entran a participar en el entramado social y político de los países. Nada más trasgresor que el feminismo en la historia. Pero pese a todas las luchas y propuestas del feminismo para generar cambios en las relaciones de poder entre varones y mujeres y poner en el ámbito de lo político y de lo público a las mujeres como sujetas de derechos, la carga cultural - ha causado y sigue causando afectaciones contra las mujeres.

Hablar de un enfoque feminista en las políticas públicas, es asumir también que desde las políticas públicas se han perpetuado formas que mantienen a las mujeres en condiciones de desigualdad frente a los varones, en especial las relativas a las construcciones culturales y cargas que se les dan a los sexos. Incorporar un enfoque

feminista es una invitación a generar nuevos diálogos entre los hacedores de políticas públicas, que reconozcan a las mujeres como sujetas de derechos, más que en el ejercicio de su maternidad y del cuidado de los demás.

Las políticas públicas buscan generar cambios sociales – atender la agenda pública - y, esto leído desde la lógica feminista, implica que no sólo no perpetúen estereotipos, aun de forma indirecta, sino que, por el contrario, apunten a cambiar estos patrones sociales y culturales que han configurado la historia de las mujeres. Ese es el puente entre el feminismo y las políticas públicas; que estas, en su momento de formulación e implementación sean sensibles a los efectos no sólo técnicos, sino al refuerzo o cambio de prácticas sociales. Hacer políticas públicas sensibles e integrales, es una ventana de oportunidad, de generar diálogos amplios con un sector de la población históricamente excluido, el cual debe darse en el plano de lo político e institucional para generar cambios en lo social y cultural.

La naturalización de las diversas violencias contra las mujeres, económica, física o emocional, ha conllevado a que las reivindicaciones se queden en el plano de lo político y la política, pero para subvertir la cotidianidad de las mujeres se requiere elementos innovadores que puedan girar la aguja de la cultura hacia la inclusión real de las mujeres en todos los escenarios, en todas las esferas de la sociedad.

Finalmente, como una consideración a tener en cuenta, es importante señalar la adaptación de las mujeres a la pobreza. Si bien es significativa la consideración de algunas mujeres beneficiarias de los programas de trasferencias que salen de la pobreza en la medida en que pueden comprar zapatos y una cama para sus hijos, quizás en medio de sus limitaciones un ingreso monetario para sus familias represente una riqueza, pero también vale la pena pensar sobre “el guerrero feliz”, aquel que como señala Martha Nussbaum, se dirige a la batalla para encontrar su muerte, pero que sin embargo siente que está viviendo una vida buena y digna. Esa noción no solo es equívoca sino perjudicial; la naturalización de la pobreza para las mujeres es un ejercicio de poder de una sociedad patriarcal, que requiere ser transformada en todos los escenarios.

## Bibliografía

- Acción Social y Departamento Nacional de Planeación . (2010). *El camino recorrido. Diez años familias en acción*. Bogotá: Acción Social y DNP.
- Aguilar, A., & Lima, F. (2009). Qué son y para qué sirven las políticas públicas? *Contribuciones a las ciencias sociales*, 1-14.
- Aguilar, P. (2011). Feminización de la pobreza; Conceptualizaciones actuales y potencialidades analíticas. *Pesquisa teorica* , 128-132.
- Álvarez, S. (2016). Articulación y Transnacionalización de los feminismos latinoamericanos. *Debate Feminista*, 146-170. Recuperado el 10 de 04 de 2017, de [http://www.debatefeminista.pueg.unam.mx/wp-content/uploads/2016/03/articulos/015\\_14.pdf](http://www.debatefeminista.pueg.unam.mx/wp-content/uploads/2016/03/articulos/015_14.pdf)
- Amnistía Internacional. (2009). *La trampa del género*. Madrid: Amnistía Internacional: Mujeres, Violencia y Pobreza.
- Anderson, J. (2003). Desafíos Conceptuales de la pobreza desde una perspectiva de género. *Reunión de expertos sobre pobreza y género*. Santiago de Chile, Chile, Santiago de Chile: CEPAL-OIT. Recuperado el ABRIL de 2016
- Anzorena, C. (2003). *Mujeres en la trama del Estado, Una lectura feminista de las políticas públicas*. Mendoza, Argentina: Ediunc.
- Arias, J. (2007). *Cepal .org*. Recuperado el 12 de 03 de 2017, de Cepal.org: [http://dds.cepal.org/eventos/presentaciones/2007/1120/Colombia\\_JFArias\\_DNP.ppt.pdf](http://dds.cepal.org/eventos/presentaciones/2007/1120/Colombia_JFArias_DNP.ppt.pdf)
- Banco Interamericano de Desarrollo. BID., (2006). *Programas de transferencias condicionadas, exitoso ejemplo para reducir pobreza y exclusión*. Recuperado el 20 de 03 de 2017, de Banco Interamericano de Desarrollo: <http://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2006-04-01/programas-de-transferencias-condicionadas-exitoso-ejemplo-para-reducir-pobreza-y-exclusion,2974.html>
- Bárcena, A. (2014). La crisis de la deuda Latinoamericana:30 Años después. En J. Ocampo, B. Stallings, I. Bustillo, H. Belloso, & R. Frenkel, *La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica* (págs. 9-15). Santiago de Chile: Cepal .
- Beauvoir, S. d. (1949/). *El segundo sexo*. Madrid - España: Aguilar.
- Castilla, L., Acosta, P., & Manzano, O. (2007). Estrategias para la generación de oportunidades en América Latina. En L. Castilla, P. Acosta, & O. Manzano, *Oportunidades en América Latina.Hacia una mejor política social* (pág. 292). Venezuela: Corporación Andina de Fomento.
- Cecchini, S. (2011). *Programa de transferencias condicionadas; Balance de la experiencia reciente en America Latina y Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Cecchini, S., & Madariaga, A. (2011). *Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina*. Santiago de Chile : Naciones Unidas.

- Cecchini, S., & Martínez, R. (2011). *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Cecchini, S., & Vargas, L. (2014). *Transferencias de ingresos para la erradicación de la pobreza*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Cecchini, S., Leiva, A., Madariaga, A., & Trucco, D. (2009). Desafíos de los programas de transferencias con corresponsabilidad: los casos de Guatemala, Honduras y Nicaragua. *Documento de Proyectos*, 122. Chile, Santiago de Chile, Chile: Naciones Unidas.
- Centro Nacional de Consultoría. (2011). *Evaluación programa mas familias en acción en grandes centros urbanos. informe final*. Bogotá.
- CEPAL. (1995). *Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe, 1995 - 2001*. Recuperado el 12 de 04 de 2017, de <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/2/4332/indice.htm>
- CEPAL. (2000). El desafío de la equidad de género y los derechos humanos en los albores del siglo XXI. *Octava Conferencia regional sobre la mujer de América Latina y el Caribe*. Lima, Perú. Recuperado el 18 de MARZO de 2017, de <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/2/4322/indice.htm#ÍNDICE>
- CEPAL. (2004). *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2002-2003*. Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL. (2012). *Informe del Observatorio de Igualdad de Género. Los bonos en la mira: aporte y carga para las mujeres*.
- CEPAL-Unifem. (2004). Entender la pobreza desde la perspectiva de género. *Mujer y Desarrollo*, 72.
- Chapman, J. (1997). La perspectiva feminista. En D. Marsh, & G. Stoker, *Teoría y métodos de la ciencia política* (págs. 104-123). Madrid: Alianza Editorial.
- Cobo, R., & Posada, L. (2006). *La feminización de la pobreza*. Obtenido de Mujeres en REd, periódico feminista: [http://www.mujeresenred.net/IMG/article\\_PDF/article\\_a620.pdf](http://www.mujeresenred.net/IMG/article_PDF/article_a620.pdf)
- Cobo, R. (2009). Otro recorrido por las ciencias sociales: género y teoría crítica. En R. Cobo, C. De la Cruz, R. Volio, & A. Zambrano, *Cuadernos de Género. Políticas y acciones de género. Materiales de formación* (págs. 11-52). Madrid: Universidad Complutense.
- Congreso de la República. (2012). Ley 1532 de 2012. *Por medio de cual se adoptan unas medidas de política y se regula el funcionamiento del programa Familias en Acción*. Bogotá.
- Cuvi, M., & Lopez, S. (2011). *¿Sabías qué...? Un Glosario Feminista*. Quito: Consejo de las Mujeres y la igualdad de género. Gobierno de Ecuador.
- Davis, A. (2005). *Mujeres, raza y clase*. Madrid -España: Akal.
- De la Cruz, C. (1999). Cómo ha evolucionado el enfoque de Mujeres en el Desarrollo (MED) a Género en el Desarrollo (GED)? *Makubde-Instituto Vasco de la Mujer*, 20-26.

- De la Cruz, C. (2009). La planificación de género en las políticas públicas. En R. Cobo, C. De la Cruz, R. Volio, & A. Zambrano, *Cuadernos de Género. Políticas y acciones de género. Materiales de Formación* (págs. 53-118). Madrid: Universidad Complutense.
- Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. (2015). Guía operativa liquidación de incentivos programa - Mas Familias en Acción. Bogotá.
- Departamento de la Prosperidad Social. DPS. (2017). <http://www.dps.gov.co>. Obtenido de <http://www.dps.gov.co/inf/not/Paginas/Cerca-de-2.5-millones-de-hogares-recibir%C3%A1n-pago-del-programa-M%C3%A1s-Familias-en-Acción%C3%B3n.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2008). *Avances y retos de la política social en Colombia*. Bogotá: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. (2000). *Plan Colombia. red de apoyo social: programas de subsidios condicionados y capacitación laboral de jóvenes desempleados de bajos recursos*. Bogotá: DNP. Obtenido de [Colaboracion.dnp.gov.co](http://colaboracion.dnp.gov.co).
- Departamento para la Prosperidad Social. DPS. (2013). *Resolución 0562 del 17 junio 2013. Por medio del cual se adopta el Manual Operativo del Programa Familias en Acción – Versión 2* [dps.gov.co](http://www.dps.gov.co). Recuperado el 23 de 03 de 2017, de [dps.gov.co/info](http://www.dps.gov.co/info) : <http://www.dps.gov.co/inf/doc/Documentos%20compartidos/Resoluci%C3%B3n%2000562%20de%2017%20de%20junio%20de%202013.pdf>
- Departamento para la Prosperidad Social -DPS. (2016). [dps.gov.co](http://www.dps.gov.co). Recuperado el 22 de abril de 2017, de Departamento para la prosperidad social : <http://apps.dps.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=204&conID=157>
- Departamento para la Prosperidad Social . (2015). *Programa Familias en Acción*. [sipi.siteal.iipe.unesco.org](http://www.sipi.siteal.iipe.unesco.org). Recuperado el 22 de abril de 2017, de [sipi.siteal.iipe.unesco.org](http://www.sipi.siteal.iipe.unesco.org): [http://www.sipi.siteal.iipe.unesco.org/sites/default/files/sipi\\_intervencion/colombiacct.pdf](http://www.sipi.siteal.iipe.unesco.org/sites/default/files/sipi_intervencion/colombiacct.pdf)
- Departamento Nacional de Planeación. DNP. (2000). Documento Compes 3081. Plan Colombia red de apoyo social: programas de subsidios condicionados y capacitación laboral de jóvenes desempleados de bajos recursos. Recuperado el 23 de 04 de 2017, de [colaboración.dnp.gov.co](http://colaboracion.dnp.gov.co): <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/CONPES/Econ%C3%B3micos/3081.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. DNP. (2008). *Programa familias en acción: Impactos en capital humano y evaluación beneficio-coste del programa*. Bogotá: DNP.
- Departamento para la Prosperidad Social. DPS. (2013). Boletín de Seguimiento N0 001. Resultados de Inscripciones, seguimiento y monitoreo-Mas Familias en Acción. *Mas Familias en Acción. Boletín de Seguimiento N0 001. Resultados de Inscripciones*. Bogotá: DPS.
- Departamento para la Prosperidad Social. DPS. (2015). *Informe al congreso de la república .Sector de la inclusión social y la reconciliación*. Bogotá: DPS.
- Departamento para la Prosperidad Social. DPS. (2016). *Departamento para la prosperidad social*. Recuperado el 12 de 05 de 2017, de [dps.gov.co](http://www.dps.gov.co): <http://www.dps.gov.co/que/fam/famacc/Paginas/default.aspx>

- Escapa Garachón, R., & Ten Martínez, L. (2008). *Guía de Formación para la participación social y política de las mujeres. Manual de la alumna* (Cuarta Edición ed.). (C. d. Ayuntamiento de Fuenlabrada, Ed.) Ayuntamiento de Fuenlabrada, España: Ministerio de la Igualdad, Gobierno de España.
- Falla Arias, T. (2013). Apuntes para hilvanar una historia sobre las mujeres. *Revista Humanidades*, 3, 1-18.
- Food and Agriculture Organization. FAO. (2016). *The state of food and agriculture*. Roma: FAO.
- FAO, FIDA, Programa Mundial de Alimentos. (2002). *La reducción de la pobreza y el hambre*. Roma: Naciones Unidas.
- Fizsbein, A., Schady, N., Ferreira, F., Grosh, M., Keleher, N., Olinto, P., & Skoufias, E. (2009). *World Bank*. Retrieved 10 20, 2016, from [http://siteresources.worldbank.org:http://documents.worldbank.org/curated/en/227591468149693676/pdf/613900PUB0SPAN10Box358345B01PUBLIC1.pdf](http://siteresources.worldbank.org/http://documents.worldbank.org/curated/en/227591468149693676/pdf/613900PUB0SPAN10Box358345B01PUBLIC1.pdf)
- Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer. NU Cepal. (2004). Entender la pobreza desde la perspectiva de género. (52), 73.
- Galeano Marín, M. E. (2004). *Estrategias de investigación social cualitativa. El giro de la mirada*. Medellín: La Carreta Editores E.U.
- Gamba, S. (2008). *Mujeres en Red , Periodico Feminista*. Recuperado el 25 de 03 de 2017, de <http://www.mujeresenred.net/spip.php?article1397>
- García, A. (2009). Los programas de transferencia condicionas: mecanismos de legitimidad política del orden neoliberal. *Los programas de transferencia condicionas: mecanismos de legitimidad política del orden neoliberal.El caso de Familias en Acción* , 142. Bogota, Colombia .
- García, A. (2012). *Impactos de largo plazo del programa familias en acción en municipios de menos de 100.000 habitantes en los aspectos claves del desarrollo del capital humano*. Bogotá: Unión Temporal Econometría.
- Gómez, A. (2005). *Evaluación de Familias en Acción, seminario de seguimiento y evaluación de proyectos de inversión*. Bogotá: DPS.
- Guillén, A. (2005). *Centro Celso furtado*. Recuperado el 28 de 03 de 2017, de Centro Celso Furtado.org: [http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201108311505340.A\\_GUILLEN3.pdf](http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201108311505340.A_GUILLEN3.pdf)
- Guillén, A. (2014). *Centro Celso Furtado* . Recuperado el 10 de 2016, de Revista Ola financiera: <http://revistas.unam.mx/index.php/ROF/article/view/44730/40367>
- Guzmán, V. (2001). La institucionalidad de género en el Estado: Nuevas perspectivas de análisis. *Cepal. Serie Mujer y Desarrollo*(32), 34. Recuperado el 10 de 04 de 2017, de [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5878/1/S01030269\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5878/1/S01030269_es.pdf)
- Iglesias, M. (2011). Justicia global y derechos humanos: hacia una ética de las prioridades. En P. Grández Castro, *El derecho frente a la pobreza* (págs. 91-131). Lima: Palestra Editores.



- Lamus Canavate, D. (2010). *De la subversión a la inclusión: Movimiento de mujeres de la segunda ola en Colombia 1975-2005*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia.
- León, M. (1997). *Poder y empoderamiento de las mujeres*. Bogotá: TM Editores. Universidad Nacional.
- Llano, J. (2014). Familias en acción la historia a la luz de sus impactos. *Coyuntura económica: Investigación económica y social*, XLIV(1), 77-120.
- Lupica, C. (2015). Instituciones laborales y políticas de empleo. Avances estratégicos y desafíos pendientes para la autonomía económica de las mujeres. *Asuntos de Género*(125), 49.
- Madeiras, M., & Acosta, J. (2008). Qué queremos decir con feminización de la pobreza. *One pager*, 1-3.
- Maldonado, J., Moreno, R., Giraldo, I., & Barrena, C. (2011). Los programas de transferencias condicionadas: ¿Hacia la inclusión financiera de los pobres en América Latina? *Análisis Económico*, 249.
- Mazur, A. (2002). 2 Towards Solving the Feminist Policy Formation Puzzle. En A. Mazur, *Theorizing feminist policy* (págs. 21-46). Oxford, New York: Oxford University Press.
- Mendoza, R. (2012). *Researchgate*. Recuperado el 12 de 10 de 2016, de researchgate.net: [https://www.google.com.co/search?q=el+genero+y+los+enfoques+de+desarrollo+rosa+mendoza&rlz=1C1AVNC\\_esCO689CO689&oq=el+g&aqs=chrome.2.69i57j69i60j69i59j69i60j69i59i12.4675j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8](https://www.google.com.co/search?q=el+genero+y+los+enfoques+de+desarrollo+rosa+mendoza&rlz=1C1AVNC_esCO689CO689&oq=el+g&aqs=chrome.2.69i57j69i60j69i59j69i60j69i59i12.4675j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8)
- Minujín, A., Davidziuk, A., & Delamónica, E. (2007). El boom de las transferencias de dinero sujetas a condiciones. De qué manera estos programas sociales benefician a los niños y niñas latinoamericanos? *Revista salud colectiva*, 3(2), 121-131.
- Molyneux, M. (2009). *www.pathwaysofempowerment.org*. Recuperado el 18 de 03 de 2017, de [http://www.pathwaysofempowerment.org/archive\\_resources/conditional-cash-transfers-a-pathway-to-women-s-empowerment-pathways-working-paper-5](http://www.pathwaysofempowerment.org/archive_resources/conditional-cash-transfers-a-pathway-to-women-s-empowerment-pathways-working-paper-5)
- Moser, C. (1995). *Planificación de género y desarrollo. Teoría, práctica y capacitación*. Lima: Ediciones Flora Tristán. Recuperado el 18 de marzo de 2017, de <http://www.mujeresdelsur.org/sitio/images/descargas/moser.%20planificacion%20de%20genero.pdf>
- Moser, C., & Moser, A. (2005). Gender mainstreaming since Beijing: A review of success and limitations in international institutions. *Gender and Development*, 13(2), 11-22.
- ONU Mujeres, (2015). *Informe Anual*. Washington: Naciones Unidas.
- Muñoz, L. (2008). Implementación del programa familias en acción atención a población desplazada-APD. *Implementación del programa familias en acción atención a población desplazada-APD*, 6. Bogotá, Colombia.
- Naciones Unidas. (1995). *Cuarta conferencia mundial sobre la mujer*. Beijing, China: Naciones Unidas.

- Nussbaum, M. (2000). *Las mujeres en el desarrollo humano. El enfoque de capacidades*. Barcelona: Herder.
- Nussbaum, M. (2002). Las capacidades de las mujeres y la justicia social. En M. Molyneux, & S. Razavi, *Gender justice, development and rights* (págs. 89-129). Oxford: Oxford University Press.
- Ocampo, J. (2014). La crisis Latinoamericana de la deuda a la luz de la historia . En J. Ocampo, B. Stalling, I. Bustillo, H. Velloso, & F. Roberto, *La crisis Latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica* (págs. 19-48). Santiago de Chile: CEPAL.
- Ochoa, J. (2010). Mujer No, Madre: Análisis crítico del impacto generado por el programa familias en acción en madres beneficiarias del barrio Jerusalén , Bogotá. *Mujer No, Madre: Análisis crítico del impacto generado por el programa familias en acción en madres beneficiarias del barrio Jerusalén , Bogotá*. Bogotá.
- Organización de Naciones Unidas .ONU. (2007). LA ONU Y LA MUJER. *CINU Buenos Aires Marzo de 2007* (pág. 26). Buenos Aires: ONU.
- Organización de Naciones Unidas. ONU. (1996). *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial Sobre la Mujer*. New York: Naciones Unidas.
- Paradis, C., & Matos, M. (2013). De los feminismos latinoamericanos y su compleja relación con el Estado: Debates actuales. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales No. 45. Nuevas voces feministas en América Latina: ¿continuidades, rupturas, resistencias?*, 17-23. Obtenido de <http://www.flacso.org/secretaria-general/sede-ecuador-conos-revista-ciencias-sociales-no-45-nuevas-voces-feministas-am>
- Pataussi, L., & Zibecchi, C. (2010). La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programa de transferencias condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias. *Serie políticas sociales*(159), 1-84.
- Pearce, D. (1978). The Feminization of poverty : Women, Work and Welfare. *The Urban & Social Change Review*, 11(1 y 2), 36. Recuperado el abril de 2016
- Pérez, A. (1995). Deuda Externa de América Latina. Balance de una década (1980-1990). *Cuaderno de Estudios Empresariales* , 244-268.
- Pérez, A. (2003). Feminización de la Pobreza. Mujeres y recursos económicos. (C. C. pobreza, Ed.) *Materiales de Reflexión.*, 1-15.
- Presidencia de la República. (2014). Plan Nacional de Desarrollo. *dnp.gov.co*. Recuperado el abril de 2017, de [dnp.gov.co/plan-Nacional-de-Desarrollo: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND%202014-2018%20Tomo%201%20internet.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND%202014-2018%20Tomo%201%20internet.pdf)
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. (2015). *Informe de Desarrollo Humano*. Nueva York: Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo.
- Real Academia Española. (2017). *Diccionario de la Lengua Española*. Recuperado el 23 de 03 de 2017, de [dle.rae.es: http://dle.rae.es/?id=TStddr0](http://dle.rae.es/?id=TStddr0)

- Recalde, A. (2010). Modelos de desarrollo e Integración en America Latina. *Modelos de desarrollo e Integración en America Latina*.
- Reverter B, S. (2011). Los retos del feminismo institucional. *Daímon. Revista Internacional de Filosofía*(4), 223-229.
- Rigat-Pflaum, M. (2008). Gender Mainstreaming :Un enfoque para la igualdad de los géneros. Argentina: Fescol.
- Robles, M. (2003). *Mujeres, Mitos y Diosas*. Mexico: Fondo de Cultura Económica.
- Rodríguez Gustá, A. L. (2008). Las políticas sensibles al género: variedades conceptuales y desafíos de intervención. *Temas y debates* 16, 109-129.
- Rodríguez, C. (2011). Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género; por dónde anda América Latina? *Mujer y Desarrollo*(109), 1- 36.
- Rodríguez, J., & Tamayo, A. (2013). *Clasificaciónn de los municipios de Colombia para el programa Más Familias en Acción. Documento operativo técnico DOT 3*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeacion.
- Ruiz, C. (s.f.). [www.admonpublica.org](http://www.admonpublica.org). Recuperado el 1 de diciembre de 2016, de [http://www.admonpublica.org/page/images/Documentos/Gestion/Planeacion/manual\\_elaboracion\\_pp.pdf](http://www.admonpublica.org/page/images/Documentos/Gestion/Planeacion/manual_elaboracion_pp.pdf)
- Sanchís, N. (2011). *Aportes al debate del desarrollo en América Latina. Una perspectiva feminista*. Buenos Aires: red de género y comercio.
- Secretaría Nacional de Planeación y Desarrollo. (2011). *Guia para la formulación de políticas públicas sectoriales*. Quito, Ecuador: Senplades.
- Sen, A. (2001). *Desarrollo y Libertad* (Tercera Edición ed.). (L. T. Esther Rabasco, Trad.) Bogotá: Planeta.
- Spiker. (2009). <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/clacso/crop/glosario/glosario.pdf>. *Clacso* , 20-123. Recuperado el OCTUBRE de 2016, de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/clacso/crop/glosario/glosario.pdf>.
- Spiker, P., Leguizamon, S. A., & Gordon, D. (2005). Pobreza un glosario internacional. *Clacso-Crop*, 320. Recuperado el abril de 2016
- Stuart Mill, J. (1869/2008). *La Esclavitud Femenina* (Biblioteca Cervantes Virtual ed.). (E. P. Bazán, Trad.) Madrid, España: Artemisa.
- Tamayo, A. (2013). *Rediseño del programa más familias en acción . Documento Operativo Técnico , DOT No1*. Bogotá: DPS-DNP.
- Tortosa, J. (2009). Feminización de la pobreza y perspectiva de género. *Revista Internacional de Organizaciones*, 3, 71-86.
- Unicef. (2012). *Child Development and Economic Development: Lessons and Future Challenges*. Oxford: Unicef.

- Unión Temporal IFS, Econometría S.A. (2002). *Evaluación del Impacto del Programa Familias en Acción-Subsidio condicionado de la Red de Apoyo Social*. Bogotá: Union Temporal IFI.
- Valcárcel, A. (2001). La memoria colectiva y los retos del feminismo. *Serie Mujer y Desarrollo*(31), 32.
- Vargas, V. (2001). Los feminismos latinoamericanos en su tránsito al nuevo milenio, una lectura político personal. En D. (. Mato, *Estudio y otras prácticas intelectuales latinoamericanas en cultura y poder* (págs. 1-12). Caracas, Venezuela: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Clacso.
- Vargas, V. (2008). *Feminismos en América Latina. Su aporte a la política y a la democracia*. Lima, Perú: Programa Democracia y Transformación Global.
- Velandia, H. (2015). Enlace Familias en Acción, Madrid, Cundinamarca. (S. Pardo, Entrevistador)
- Villatoro, P. (2005). Programas de transferencias monetarias condicionadas: experiencias en América Latina. *Revista de la Cepal* , 87-101.
- Villatoro, P. (2007). *Las transferencias condicionadas en América Latina : luces y sombras*. Santiago de Chile: Cepal. Obtenido de Cepal.org: [http://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/2007-nov-cepal\\_pablovillatoro\\_ptc.pdf](http://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/2007-nov-cepal_pablovillatoro_ptc.pdf)
- Viveros Vigoya, M. (2004). El concepto de "género" y sus avatares: Interrogantes en torno a algunas viejas y nuevas controversias. En C. Milla de Benavides, & A. M. Estrada, *Pensar (en) género, Teoría y práctica para nuevas cartografías del cuerpo*. (págs. 170-193). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Wollstonecraft, M. (1792/2005). *La vindicación de los derechos de la mujer*. (M. Louis, Ed.) Madrid, España: Itsmo.
- Zibecchi, C. (2014). Mujeres cuidadoras en contexto de pobreza. El caso de los Programas de Transferencias Condicionadas en Argentina. *Estudios Feministas*, 22, 91-113.

# Anexo 1.

## Formato de Entrevista telefónica Más familias en Acción – Madrid - Cundinamarca

COD: \_\_\_\_\_

Nombre: \_\_\_\_\_ . Mujer \_\_1\_\_ Hombre: \_\_2\_\_ Fecha: \_\_\_\_\_

Zona Rural: \_\_1\_\_ Urbana: \_\_2\_\_.

Rango de Edad	
Menos 18	1
18 a 25	2
26 a 40	3
41 a 60	4
Más 60	5

Tiempo de permanencia en el programa	
Menos de 2 años.	1
De 2 a 4 años.	2
Más de 4 años.	3
Ya no está en el programa <b>(PASA PREGUNTA 15)</b>	5

Número de hijos / as		H/M
		2 / 1
Uno	1	
Dos	2	
Tres	3	
Cuatro	4	
Cinco o mas	5	

Número de hijos/as programa		H/M
		2 / 1
Uno	1	
Dos	2	
Tres	3	
Más de tres	4	

1. A qué se dedica usted:

Casa: \_\_1\_\_ .

Trabajo: 2\_\_ .

Estudio: 3\_\_ .

Otros, cuál : 4\_\_ .

2. Cuenta usted con ingresos propios: SI: \_\_1\_\_, De dónde: \_\_\_\_\_. NO: \_\_2\_\_

3. De dónde provienen los recursos que percibe el núcleo familiar :

Personales: \_\_1\_\_

Apoyo familiar: \_\_4\_\_

Compañero/a: \_\_2\_\_

Otro, cuál: \_\_5\_\_

Familias en Acción: \_\_3\_\_

4. Usted o su familia (núcleo familiar) es beneficiaria de algún otro programa de asistencia del Gobierno Nacional:

SI: \_\_1\_\_\_. Cuál: \_\_\_\_\_ . NO: \_\_2\_\_

5. Usted o su familia (núcleo familiar) es beneficiaria de algún programa de apoyo en el Municipio:

SI: \_\_\_\_\_ Cuál: \_\_\_\_\_ NO: \_\_\_\_\_

6. Ha cambiado de trabajo o dejado de trabajar mientras ha permanecido en el programa:

Si \_\_\_\_\_ NO : \_\_\_\_\_ .

Si ha cambiado cuáles han sido los cambios:

\_\_\_\_\_

7. Quién es la persona que lleva los hijos / as a controles médicos - nutricionales:

\_\_\_\_\_ .

Yo los llevo \_\_\_\_ 1

Mi compañero o compañera / esposo – esposa \_\_\_\_ 2.

Otra persona familia: 3.

Una amiga /amigo: 4

8. Quién se responsabiliza de que los hijos /as asistan y permanezcan en el colegio:

\_\_\_\_\_ .

Yo: 1

Mi compañero o compañera / esposo – esposa \_\_\_\_ 2.

Ellos se cuidan solos: \_\_\_\_ 2.

9. Qué dificultades ha tenido en el cumplimiento del requisito de controles médico – nutricional:

Ninguna: \_\_1\_\_

No tengo mucho tiempo: \_\_2\_\_

Centro de salud retirado: \_\_3\_\_;

Acceso difícil: (no hay nutricionista), no hay citas. \_\_4\_\_.

10. Qué dificultades ha tenido en el cumplimiento del requisito de asistencia de los hijos/as al colegio:

Ninguna: \_\_1\_\_

No me doy cuenta que entren a clase: \_\_2\_\_

El colegio no registra información: \_\_3\_\_

11. El cumplimiento de los requisitos requiere tiempos, para cumplirlos ha tenido que:

Nada distinto a mi cotidianidad porque no trabajo y tengo tiempo: \_\_1\_\_

Pedir permiso en el trabajo: \_\_2\_\_

Retirarme de trabajar: \_\_3\_\_

Pagarle a alguien para que me cuide los niños \_\_4\_\_

Mi compañero/a tiene tiempo lo lleva: 5  
Lo hago los fines de semana: 6  
Otro, cuál: 7

12. Qué cambios ha registrado su familia durante la permanencia en el programa

Positivos: 1 Negativos: 2 .

Cuáles: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

13. Durante su tiempo en el programa, algún miembro de su núcleo familiar ha pasado de ser beneficiario a ser titular del programa:

SI: 1 . QUIEN: \_\_\_\_\_ NO: 2 \_\_\_\_\_

14. Siente usted que el programa le ha permitido salir de la pobreza: SI: 1 NO: 2 .

De qué manera: \_\_\_\_\_

FINALICE Y AGRADEZCA

15. Cuáles fueron las razones del retiro del programa Más familias en Acción. (VIENE DE FILTRO 2)

No cumplía con condicionalidades: 1

Mejoré mis ingresos: 2.

Puntos no me dieron para continuar en el programa: 3.

FINALICE Y AGRADEZCA

16. (Cuando es hombre el que ha respondido la encuesta, preguntar):

Porque usted es el titular en el Programa:

\_\_\_\_\_

FINALICE Y AGRADEZCA